

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudkyň JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **NOKI s. r. o.**, se sídlem Na Pankráci 1337/109, Praha 4, zastoupen Mgr. Michalem Hanzlíkem, advokátem, se sídlem Na Hřebenech II. 1718/8, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2010, č. j. 11 Ca 417/2008 - 39,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 11. 2008, č. j. 2008/69850 - 424, zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce hlavního města Prahy – pobočka Praha 4 (dále jen „úřad práce"), ze dne 27. 8. 2008, č. j. ÚP4/OPaK/1034/08/02, kterým byla žalobci podle § 82 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o zaměstnanosti") stanovena povinnost poukázat do státního rozpočtu odvod ve výši 39 070 Kč za kalendářní rok 2007, podle § 82 odst. 1 téhož zákona.

[2] V odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný uvedl, že na základě kontroly dodržování pracovněprávních předpisů provedené úřadem práce u žalobce dne 23. 6. 2008, byl dne 27. 6. 2008 úřadem práce vyhotoven protokol o výsledku této kontroly

č. j. ABE - 34/2008 - 1 - KP, z nějž vyplývá, že za rok 2007 byl u žalobce zjištěn odvod povinného podílu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále jen „odvod“) v nesprávné výši, a to s nedoplatkem 39 070 Kč. Důvodem chybně splněné výše odvodu byla skutečnost, že odvolatel v oznámení za rok 2007 uvedl, že zaměstnává osobu se zdravotním postižením, ovšem z předložených dokladů bylo zjištěno, že zaměstnanec žalobce Ing. O. T., CSc. je sice občanem zdravotně postiženým ve smyslu § 86 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí (dále jen „zákon o sociálním zabezpečení“), nikoliv však ve smyslu § 67 odst. 2, zákona o zaměstnanosti, neboť naposledy uvedenou skutečnost neosvědčil příslušným dokladem.

[3] Žalovaný zdůraznil, že jádrem věci je výklad pojmu „osoba se zdravotním postižením“ ve smyslu zákona o zaměstnanosti, za kterou žalobce zaměňuje „osobu těžce zdravotně postiženou“ ve smyslu § 86 zákona o sociálním zabezpečení. Konstatoval, že žalobcem zmiňovaná ustanovení § 67 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti stanovují podmínky, za kterých může být fyzická osoba uznána zdravotně znevýhodněnou ve smyslu ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) tohoto zákona. Ačkoli je možné, že Ing. O. T., CSc. naplňuje podmínky stanovené ve shora uvedených ustanoveních zákona o zaměstnanosti, neprokázal tuto skutečnost v souladu s § 67 odst. 5 tohoto zákona potvrzením či rozhodnutím úřadu práce o tom, že je osobou zdravotně znevýhodněnou se změněnou pracovní schopností a není tedy možné ho za takovouto osobu považovat pro účely zákona o zaměstnanosti. Žalobcem předložený výpis ze záznamu o jednání lékařské posudkové služby ze dne 29. 5. 2002, kterým byl Ing. O. T., CSc. uznán těžce zdravotně postiženým, byl vydán po posouzení zdravotního stavu pro účely § 86 zákona o sociálním zabezpečení, nikoli pro účely zákona o zaměstnanosti, a proto jej nelze považovat za rozhodnutí, kterým by byl Ing. O. T., CSc. osobou se změněnou pracovní schopností nebo osobou zdravotně znevýhodněnou, jak požaduje § 67 zákona o zaměstnanosti. Podle žalovaného lze totiž pro účely zákona o zaměstnanosti fyzickou osobu považovat za zdravotně postiženou pouze tehdy, pokud tuto skutečnost prokázala způsobem, jaký zákon o zaměstnanosti požaduje a není relevantní, jak je posuzována pro účely výhod definovaných v § 86 zákona o sociálním zabezpečení.

[4] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, v níž namítal, že v roce 2007 v souladu s § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti zaměstnával osobu zdravotně znevýhodněnou, a to Ing. O. T., CSc., který byl dle záznamu o jednání lékařské posudkové služby ze dne 29. 5. 2002 uznán občanem těžce zdravotně postiženým ve smyslu § 86 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení a jehož zdravotní stav podle názoru žalobce naplňuje skutkové znaky uvedené v § 67 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti a rovněž podmínku doby platnosti tohoto posudku uvedenou v přechodných ustanoveních zákona o zaměstnanosti, a to až do 30. 6. 2009. Žalobce dále uvedl, že v souladu s hlavou V. zákona o sociálním zabezpečení, ve znění platném v roce 2007, se za zdravotně postiženého občana považuje rovněž osoba těžce zdravotně postižená (§ 86 odst. 1 zákona o sociálním zabezpečení) a Ing. O. T., CSc. tak splňoval zákonné znaky zdravotně postižené osoby, a to jak v souladu se zákonem o sociálním zabezpečení, tak se zákonem o zaměstnanosti. Žalobce proto uskutečnil v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o zaměstnanosti odvod do státního rozpočtu za rok 2007 ve výši 51 742 Kč, a to za 0,71 osob se zdravotním

postižením, které v rozhodném období roku 2008 nezaměstnal, neboť jeho povinností bylo zaměstnat dle průměrného ročního přepočtu zaměstnanců 1,71 osoby se zdravotním postižením.

[5] Žalobce vytýkal, že správní orgány obou stupňů nesprávně zjistily skutkový a právní stav věci. Nelze se totiž ztotožnit se závěrem žalovaného, podle kterého *pro účely zákona o zaměstnanosti lze fyzickou osobu považovat za zdravotně postiženou pouze tehdy, pokud tuto skutečnost prokázala způsobem, jaký zákon o zaměstnanosti požaduje a není relevantní, jak je posuzována pro účely výhod definovaných v § 86 zákona o sociálním zabezpečení.* Podle žalobce mají orgány státní správy vykládat všechny relevantní předpisy ve vzájemných souvislostech, a to vždy ve prospěch občanů a dalších subjektů tak, aby nedocházelo k nepřiměřeným zásahům do základních práv a svobod, jakož i oprávněných zájmů fyzických a právnických osob. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že neporušil žádné ustanovení zákona o zaměstnanosti ani souvisejících právních předpisů a navrhl proto, aby Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení. Pro případ, že by městský soud žalobě vyhověl, žalobce navrhoval, aby zrušil též rozhodnutí úřadu práce (správního orgánu prvního stupně).

[6] Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítal, že žalobce neprokázal, že jeho zaměstnanec Ing. O. T., CSc. je osobou se zdravotním postižením, a to ani jedním z možných způsobů, tj. buď rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení o plné či částečné invaliditě nebo rozhodnutím o přiznání plného (částečného) invalidního důchodu, ani rozhodnutím úřadu práce o uznání zdravotně znevýhodněné osoby. Žalobce tudíž neprokázal u jmenovaného zaměstnance dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, který jej omezuje v pracovním uplatnění tak, jak to vyžaduje zákon. Zdůraznil, že český právní řád vymezuje více definic zdravotního postižení, každá z nich je však určena pro jinou oblast úpravy. Pro účely pracovněprávních předpisů nemůže jako doklad o zdravotním postižení sloužit žádný z průkazů mimořádných výhod vydávaných podle zákona č. 100/1988 Sb., neboť tyto průkazy jsou vydávány za jiným účelem a nelze jimi nahrazovat rozhodnutí týkající se plné nebo částečné invalidity. Toto nelze uplatňovat ani když je pravděpodobné, že osoba, která je držitelem takového průkazu je osobou plně či částečně invalidní. Z příslušných ustanovení zákona o zaměstnanosti vyplývá, že ke zvýhodňování zaměstnavatelů zaměstnávajících osoby se zdravotním postižením dochází pouze za předpokladu, že zaměstnavatel řádně prokáže, že zaměstnává osobu, která v důsledku dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu má určité znevýhodnění na trhu práce, především podstatně omezeny možnosti využít svoji kvalifikaci nebo kvalifikaci získat.

[7] Žalobce v replice k vyjádření žalovaného nad rámec svých předchozích tvrzení uvedl, že ve věci povinných odvodů do státního rozpočtu podal celkem tři odvolání proti třem rozhodnutím úřadu práce. Tato odvolání však nebyla žalovaným posuzována samostatně, nýbrž bylo rozhodnuto o jednom z nich a následně bylo odůvodnění tohoto rozhodnutí o odvolání toliko zkopírováno do dalších dvou se změnou pouze ve výši finančního plnění. Ani tvrzení žalovaného o opaku žalobce nepřesvědčilo, že žalovaný posuzoval všechna rozhodnutí samostatně a ve vzájemných souvislostech. Odvod příslušné částky finančního plnění do státního rozpočtu se musí dle názoru žalobce posuzovat podle doby, ve které se odvod uskutečnil a nikoliv podle roku, ve kterém je úřadem práce

uskutečněna kontrola plnění zákonných povinností. Správní orgány neaplikovaly právní úpravu platnou a účinnou v době odvodu částky finančního plnění do státního rozpočtu. Žalobce požádal městský soud, aby vzniklou situaci posoudil rovněž podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

[8] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 30. 12. 2010, č. j. 11 Ca 417/2008 - 39, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění poukázal na ustanovení § 67 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle něhož skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením, dokládá fyzická osoba potvrzením nebo rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení. Podle § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti ve znění platném od 1. 7. 2006 skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením podle odst. 2 písm. a) a písm. b) téhož ustanovení dokládá fyzická osoba potvrzením nebo rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení. Skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením podle § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, tedy osobou zdravotně znevýhodněnou, dokládá fyzická osoba rozhodnutím úřadu práce.

[9] Městský soud na základě uvedených ustanovení dospěl k závěru, že žalobce měl prokázat, že jím zaměstnaný pracovník Ing. O. T., CSc., je osobou zdravotně znevýhodněnou – rozhodnutím úřadu práce. Žalobce předložil výpis ze záznamu o jednání lékařské posudkové služby, ze kterého je patrno, že lékař Pražské správy sociálního zabezpečení po prostudování zdravotní dokumentace a vyšetření zdravotního stavu Ing. O. T., Csc., vydal posudek, že jmenovaný je občanem těžce zdravotně postiženým ve smyslu § 86 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení. Tento posudek lékaře, byť jde o lékaře Pražské správy sociálního zabezpečení, nelze považovat za potvrzení ani rozhodnutí příslušného orgánu správy sociálního zabezpečení ve smyslu § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti ve znění platném od 1. 7. 2006 K argumentaci žalobce ustanovením § 67 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti městský soud uvedl, že uvedená ustanovení obsahují definici zákonem používaných pojmů, a to definici pojmu „zdravotně znevýhodněná osoba“ a „dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav“. Žalobou napadené rozhodnutí však z věcného hlediska neřeší otázku, zda žalobcem zaměstnaný pracovník splňuje podmínky uvedených ustanovení, neboť ta jen vyjadřují kritéria, která musí fyzická osoba splňovat při posuzování podmínek pro možnost vydání příslušného rozhodnutí. Uvedené definice mají význam pro zjištění, zda je žalobce schopen doložit splnění zákonem stanovených podmínek dokladem, který je podle § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti vyžadován pro případné stanovení výše odvodu z podílu zaměstnávaných osob se zdravotním postižením.

[10] Důvodnou městský soud neshledal ani námitku, v níž žalobce poukázal na přechodná ustanovení v souvislosti s vydáním novely zákona o zaměstnanosti, k níž došlo zákonem č. 109/2006 Sb. s účinností od 1. 7. 2006. Přechodné ustanovení (čl. XIX) tohoto zákona totiž nelze v předmětné věci aplikovat, neboť chybí jedna ze základních podmínek, a to rozhodnutí Okresní (Pražské) správy sociálního zabezpečení o tom, že Ing. O. T., CSc., je uznán osobou zdravotně znevýhodněnou. Za takovéto rozhodnutí nelze považovat ani žalobcem předložený výpis ze záznamu o jednání lékařské posudkové služby ze dne 29. 5. 2002. Tento doklad by mohl sloužit pouze jako jeden z podkladů pro vydání takovéhoto rozhodnutí. Rozhodnutím příslušného orgánu sociálního zabezpečení o tom,

že Ing. O. T., Csc., je uznán osobou zdravotně znevýhodněnou žalobce nedisponuje resp. v průběhu kontroly ani v průběhu řízení správního žádné takové rozhodnutí nepředložil.

[11] V této souvislosti městský soud dále uvedl, že již zmíněný Výpis ze záznamu o jednání lékařské posudkové služby ze dne 29. 5. 2002 byl zpracován v návaznosti na posouzení zdravotního stavu Ing. O. T., CSc., pro účely zjištění, nakolik splňuje podmínky stanovené v § 86 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení pro poskytnutí výhod podle tohoto zákona. Také pro potřeby zákona o sociálním zabezpečení je nutno předložený výpis považovat jen za podklad pro vydání rozhodnutí, resp. osvědčení o tom, zda posuzovaná osoba splňuje podmínky pro přiznání určitého stupně mimořádných výhod. Ani pro potřeby zákona o sociálním zabezpečení nelze tedy předložený výpis považovat za doklad, který osvědčuje, že posuzovaná osoba má právo na poskytnutí mimořádných výhod podle zákona o sociálním zabezpečení či nikoliv. Skutečnost, že zmiňovaný výpis ze záznamu je platný do června 2012, je pro posouzení věci nerozhodná.

[12] Podle městského soudu lze sice obecně přisvědčit námitce žalobce, že orgány státní správy musí vykládat legální pojmy ve vzájemných souvislostech a ve prospěch adresátů, ve vztahu k posuzované věci však zákon o zaměstnanosti v ustanovení § 67 jednoznačně stanoví, jakým způsobem se dokládá skutečnost, že jde o osobu se zdravotním postižením. Není - li tato rozhodná skutečnost doložena dokladem, který je zákonem výslovně požadován, nelze dospět k závěru, že je osobou se zdravotním postižením ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Ustanovení § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti je jednoznačné a je z něj zcela nepochybně zřejmé, že status osoby zdravotně znevýhodněné je nutno doložit rozhodnutím úřadu práce. Městský soud připustil, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného mohlo být přesnější a konkrétnější, aby korespondovalo s platnou právní úpravou, nicméně usoudil, že tyto vady nedosahují takové intenzity, aby byly dány důvody pro závěr o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, a to zejména za situace, kdy ji žalobce ani nenamítal.

[13] K tvrzení žalobce uvedenému v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, v němž poukázal na skutečnost, že podal celkem tři odvolání, o nichž bylo rozhodnuto pouze na základě jednoho z nich s tím, že další rozhodnutí o odvolání byla toliko zkopírována, městský soud uvedl, že tyto námitky nebyly uplatněny v zákonem stanovené lhůtě pro podání žaloby, přičemž zmíněné rozhodnutí žalovaného, které se vztahuje k rokům 2005 a 2006, není předmětem žaloby v této věci.

II. Kasační stížnost

[14] Rozsudek Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížností ze dne 13. 1. 2011, z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.").

[15] Stěžovatel namítal, že městský soud se nedostatečným a nesprávným způsobem vypořádal s jeho námitkami týkajícími se rozhodnutí žalovaného, zejména nesprávně posoudil jeho přezkoumatelnost. Zopakoval, že podle ustanovení § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti, ve znění platném do 30. 6. 2006, dokládá fyzická osoba skutečnost, že je

osobou se zdravotním postižením potvrzením nebo rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení. Od 1. 7. 2006 v souladu se změnou zákona o zaměstnanosti, ke které došlo novelou č. 109/2006 Sb., se osoba se zdravotním znevýhodněním uznává na základě rozhodnutí úřadu práce. To však podle stěžovatele vzhledem k přechodným ustanovením zákona o zaměstnanosti neplatí pro osoby, které byly uznány za osoby zdravotně znevýhodněné na základě potvrzení nebo rozhodnutí příslušné okresní správy sociálního zabezpečení podle dosavadních právních předpisů. Tyto osoby jsou i nadále, nejdéle však do tří let od nabytí účinnosti novely (tedy do 30. 6. 2009), uznány za osoby zdravotně znevýhodněné na základě potvrzení nebo rozhodnutí OSSZ (PSSZ).

[16] Stěžovatel vyjádřil v této souvislosti přesvědčení, že městský soud se stejně jako žalovaná dopustil nesprávného výkladu ustanovení § 67 zákona o zaměstnanosti, když nepřihlédl k přechodnému ustanovení zákona č. 109/2006 Sb., uvedenému v čl. XIX. tohoto zákona. Podle stěžovatele městský soud nesprávně vyhodnotil termín „potvrzení“ uvedený v § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti ve znění účinném do 30. 6 2006, neboť ohledně takovéhoto potvrzení nebylo žádného právního předpisu, který by uváděl jeho obsahové náležitosti. Stěžovatel přitom úřadu práce předložil již zmíněný záznam o jednání lékařské posudkové služby ze dne 29. 5. 2002, ve kterém byl Ing. O. T., CSc. - zaměstnanec stěžovatele - uznán občanem těžce zdravotně postiženým. Zdravotní stav Ing. O. T., CSc., tak podle stěžovatele *„naplňuje skutkové znaky uvedené v § 67 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti a rovněž podmínku doby platnosti tohoto posudku uvedenou v přechodných ustanoveních zákona o zaměstnanosti, a to nejdéle do 30. 6. 2009.“* Předmětný výpis ze záznamu o jednání lékařské posudkové služby tak měl být městským soudem posouzen jako „potvrzení“ ve smyslu § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti, ve znění účinném do 30. 6. 2006.

[17] Městský soud se podle stěžovatele dopustil přepjatého formalismu, neboť je absurdní, aby zaměstnanec stěžovatele, který byl uznán osobou se zdravotním postižením, nebyl uznán zdravotně postiženým podle jiných právních předpisů a tím vznikla nedůvodná újma třetímu subjektu, ačkoliv ten byl po celou dobu v dobré víře ohledně správnosti svého postupu.

[18] Stěžovatel vytýkal městskému soudu, že se odmítl zabývat jeho námitkami ohledně povinnosti správních orgánů vytvářet osobám se zdravotním postižením přijatelné podmínky pro jejich zaměstnávání a začlenění do společnosti, odstranit diskriminaci zdravotně postižených osob a absurdity obstarávání nadbytečných dokumentů u státních orgánů s odůvodněním, že nesouvisí s předmětem řízení.

[19] Městskému soudu dále vytýkal, že neodůvodnil, z jakého důvodu by osoba, která je uznána zdravotně postiženou dle jednoho právního předpisu nemohla být za zdravotně postiženou považována i podle jiného právního předpisu.

[20] Stěžovatel opět poukázal na skutečnost, že v řízení před městským soudem namítal nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného, neboť ten posoudil toliko první případ nesprávného odvodu do státního rozpočtu a u dalších již pouze zkopíroval odůvodnění rozhodnutí, aniž by jednotlivá tvrzení a důkazy k nim navržené a předložené zvážil ve

vzájemných souvislostech. Další rozhodnutí o odvolání stěžovatele ve věci odvodů za roky 2005 a 2006 byly městským soudem posuzovány v řízeních vedených pod sp. zn. 11 Ca 415/2008 a sp. zn. 11 Ca 416/2008. Městský soud sice připustil stěžovatelem uvedené skutečnosti, avšak neshledal, že by tyto vady dosahovaly takové intenzity, aby byly dány důvody pro závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného. S tímto závěrem městského soudu stěžovatel nesouhlasí, neboť má za to, že se městský soud mýlí v tom, že by tuto skutečnost stěžovatel nenamítal a dále, že by uvedené vady nedosahovaly takové intenzity, aby se jednalo o nepřezkoumatelnost rozhodnutí, zejména když žalovaný ve svém rozhodnutí nehodnotil změnu právní úpravy v rozhodném období a tuto nepromítl do jeho odůvodnění. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu by přitom soud měl přihlédnout vždy, nejen k námitce. Vyjádřil přesvědčení, že rozhodnutí žalovaného i kasační stížností napadený rozsudek městského soudu jsou nepřezkoumatelné a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu ze dne 30. 12. 2010, č. j. 11 Ca 417/2008 - 39, zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení s tím, aby mu v dalším řízení byla přiznána plná náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

[21] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti v podstatě zopakoval své argumenty uvedené ve vyjádření k žalobě. Ke stěžovatelem namítané nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a tím i napadeného rozsudku městského soudu, žalovaný uvedl, že obě rozhodnutí považuje za srozumitelná a dostatečně odůvodněná. Žalovaný i městský soud totiž v odůvodnění svých rozhodnutí jasně uvedli důvody i úvahy, kterými byli vedeni při aplikaci a výkladu právních předpisů a z jakých důvodů je aplikovali způsobem, který vyústil ve vydání výsledného rozhodnutí. K námitce stěžovatele, že je absurdní, aby tatáž osoba byla uznána zdravotně postiženou jedním právním předpisem a druhým nikoliv, žalovaný uvedl, že je zcela běžné, že každý právní předpis upravuje definici pojmů, jichž užívá tak, aby byly v souladu se smyslem daného zákona a se záměrem zákonodárce příslušnou právní úpravou regulovat vztahy, na něž zákon dopadá. Pokud zaměstnavatel zaměstnává osobu se zdravotním postižením a chce uplatnit „započtení“ takové osoby pro účel § 81 zákona o zaměstnanosti, je povinen prokázat status této zdravotně znevýhodněné osoby způsobem, který vyžaduje tento zákon, přičemž nelze přijmout názor, že by tím docházelo k nezákonným zásahům veřejné moci do základních práv zaměstnavatelů.

[22] S námitkou, že v dalších dvou případech (odvodů za roky 2005 a 2006), v nichž žalovaný vydal rozhodnutí s prakticky stejným odůvodněním, což stěžovatel hodnotí jako vadu, která představuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, se žalovaný neztotožnil a zdůraznil, že se jedná o 3 skutkově obdobné případy, které byly v souladu se zásadou legitimního očekávání rozhodnuty stejně, když není možné, aby se rozhodnutí ve skutkově shodných případech zásadním způsobem od sebe lišila.

[23] Žalovaný proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal

přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že není důvodná.

[25] Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení
§ 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[26] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

[27] Podle § 103 odst. 1 písm. b) lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.

[28] Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[29] Uplatněné důvody kasační stížnosti v zásadě určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, nemohl by se zabývat ostatními námitkami. Z textu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel nepřezkoumatelnost kasační stížností napadeného rozsudku městského soudu v Praze spatřoval v tom, že městský soud se nedostatečným a nesprávným způsobem vypořádal s námitkami žalobce a rozhodnutí žalovaného posoudil nesprávně stran jeho přezkoumatelnosti.

[30] Nepřezkoumatelností trpí rozhodnutí soudu tehdy, je-li nesrozumitelné, nebo neobsahuje-li dostatek důvodů, tj. není možné vysledovat myšlenkový postup, jímž soud ke svému rozhodnutí dospěl. V předkládaném případě však tomu tak podle názoru Nejvyššího správního soudu není. Z rozsudku Městského soudu v Praze je zřejmé, podle jakých zákonných ustanovení postupoval a jakými úvahami se při svém rozhodování řídil. Nejvyšší správní soud má za to, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze má všechny podstatné náležitosti, vyplývá z něj jakým způsobem a z jakých důvodů Městský soud v Praze rozhodl a rozhodně je tak nelze považovat za nepřezkoumatelný. Nejvyšší správní soud v této souvislosti opětovně zdůrazňuje, že závěry městského soudu jsou řádně

zdůvodněny, včetně závěru o tom, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné, přičemž jak bude dále uvedeno, Nejvyšší správní soud se se závěry městského soudu, ke kterým dospěl při posouzení věci, ztotožnil. Jen pro úplnost k nim dodává;

[31] Stěžovatel konkrétně nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu spatřoval v tom, že soud pominul pochybení žalovaného způsobující nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, když věcně posoudil toliko první případ doplatku odvodu do státního rozpočtu podle § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti a u dalších odvodů (za roky 2006 a 2007) již pouze zkopíroval odůvodnění rozhodnutí vztahujícího se k roku 2005, aniž by jednotlivá tvrzení a důkazy k těmto kontrolovaným rokům navržené a předložené zvážil ve vzájemných souvislostech.

[32] Městský soud se touto námitkou nezabýval, neboť shledal, že nebyla uplatněna v zákonem stanovené lhůtě pro podání žaloby. Nejvyšší správní soud se s městským soudem ztotožňuje potud, že tato námitka byla podána opožděně, neboť dvouměsíční lhůta pro podání žaloby stanovená v § 72 odst. 1 s. ř. s. uplynula v posuzované věci dnem 3. 2. 2009 (rozhodnutí žalovaného bylo stěžovateli doručeno dne 3. 12. 2008) a stěžovatel tuto námitku poprvé vznesl až v replice k vyjádření žalovaného k žalobě dne 5. 5. 2009. Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud by tato námitka nepřezkoumatelnosti byla důvodná, nemohl by jí soud bez dalšího pro opožděnost odmítnout, neboť ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jsou soudy povinny k takové námitce přihlížet z úřední povinnosti. Poukázat lze v této souvislosti např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002 - 35, v němž Nejvyšší správní soud vyslovil, *že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je pojmově spjata se soudním přezkumem takového rozhodnutí, k tomu, aby soud takový závěr učinil, není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší je, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].* Jestliže je k vadě rozhodnutí žalovaného (nepřezkoumatelnosti) vytýkané v této námitce soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti, pak opožděnost takové námitky nemůže představovat překážku jejího projednání. Nejvyšší správní soud připomíná, že to platí jen za situace, kdy skutečně rozhodnutí správního orgánu takovou vadou trpí. V projednávané věci však stěžovatelem uplatněná námitka není důvodná, neboť za situace, kdy při jediné kontrole stěžovatele uskutečněné dne 23. 6. 2008, zaměřené na kontrolované období od 1. 1. 2005 do 31. 12. 2007 bylo podle správního orgánu prvního stupně zjištěno, že stěžovatel v tomto období odváděl povinný podíl za zaměstnávání osob se zdravotním postižením do státního rozpočtu v nesprávné výši, je logické, že pokud pro každý kalendářní rok sledovaného období bylo vydáno samostatné rozhodnutí o povinnosti stěžovatele doplatit odvod podle § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, pak odůvodnění těchto správních rozhodnutí se od sebe nemohou výrazně lišit, neboť skutkový stav je totožný, až na odlišnosti vyplývající především z rozdílného počtu zaměstnanců a rozdílné výše průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství v jednotlivých sledovaných obdobích, které však správní orgán prvního stupně i žalovaný nepochybně zohlednil. Stěžovatelem namítaná podobnost v odůvodnění rozhodnutí proto nemůže vyústit v nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného.

[33] K ostatním námitkám stěžovatele Nejvyšší správní soud po stránce skutkové odkazuje na zjištění uvedená městským soudem, z nichž vyplývá, že úřad práce zahájil dne 23. 6. 2008 u stěžovatele kontrolu dodržování předpisů vztahujících se k zaměstnávání osob se zdravotním postižením, zejména kontrolu odvodu povinného podílu zaměstnávání těchto osob do státního rozpočtu za roky 2005, 2006 a 2007. Pro kontrolované období roku 2007 bylo z předložených dokladů zjištěno, že průměrný roční přepočtený počet zaměstnanců za tento rok byl 43,11 osob, z toho povinný podíl osob se zdravotním postižením na celkovém počtu zaměstnanců (4 %) za rok 2007 byl 1,72 osob. Zaměstnavatel nezaměstnával žádné osoby se zdravotním postižením podle zjištění úřadu práce, přesto na oznámení poskytované tomuto úřadu za rok 2007 je uvedena jedna osoba, konkrétně zaměstnanec stěžovatele – jednatel společnosti s ručením omezeným, Ing. O. T., Csc. Za přepočtený počet osob se zdravotním znevýhodněním – 1,72 – měl zaměstnavatel povinnost odvést odvod do státního rozpočtu ve výši 90 812 Kč, odvedl však odvod za 0,98 osob ve výši 51 742 Kč. Tím podle úřadu práce vznikl nedoplatek ve výši 39 070 Kč. Obdobná zjištění pak byla učiněna i ke dvěma dalším kontrolovaným rokům, tj. rokům 2005 a 2006, přičemž jak již bylo uvedeno, lišila se jen výše nedoplatku, a to s ohledem na rozdílný počet zaměstnanců a rozdílnou výší průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství v jednotlivých letech (§ 82 odst. 1 zákona o nezaměstnanosti). Podle protokolu o výsledku kontroly stěžovatel v oznámeních za jednotlivá sledovaná léta uvedl, že zaměstnává osobu se zdravotním postižením Ing. O. T., CSc., který je držitelem potvrzení, jež tuto skutečnost dokládá. Ve spisu správního orgánu je pak založen onen doklad, z něhož stěžovatel vycházel, tj. „Výpis ze záznamu o jednání LPS pro potřeby OÚ (MÚ)“, z něhož vyplývá, že dne 29. 5. 2005 projednal lékař Pražské správy sociálního zabezpečení, lékařské posudkové služby pro Prahu 4 MUDr. V. D. žádost Městského úřadu Praha 4 o posouzení zdravotního stavu účastníka řízení Ing. O. T., Csc., nar. 27. 11. 1955. Po prostudování zdravotní dokumentace a přešetření zdravotního stavu posuzovaného vydal posudek, že jmenovaný je občanem těžce zdravotně postiženým ve smyslu § 86 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb. v platném znění s odůvodněním, že nejde o zdravotní postižení uvedené v příloze č. 2 k vyhlášce č. 182/91 Sb., jde však o zdravotní postižení podstatně omezující pohybovou schopnost jmenovaného, srovnatelné z funkčního hlediska se zdravotním postižením uvedeným v odst. 2 písm. g) této přílohy č. 2.

[34] Do soudního spisu posléze stěžovatel založil rozhodnutí Úřadu práce hlavního města Prahy se sídlem v Praze 3 ze dne 23. 2. 2009, č. j. ÚPP/OZZ/2008/276, jímž na základě žádosti o uznání osobou zdravotně znevýhodněnou rozhodl úřad práce podle ustanovení § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti, že Ing. O. T., CSc., se uznává osobou zdravotně znevýhodněnou od 27. 1. 2009 do 1. 2. 2011. V odůvodnění se pak uvádí, že k žádosti jmenovaného ze dne 28. 11. 2008, na základě posouzení zdravotního stavu oddělením lékařské posudkové služby úřadu práce ze dne 16. 2. 2009, byl jmenovaný uznán osobou, která má zachovánu schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, ale jeho schopnost být nebo zůstat pracovně začleněn, vykonávat dosavadní povolání nebo využít dosavadní kvalifikaci či kvalifikaci získat je podstatně omezena z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. Tím jsou splněny podmínky pro uznání osobou zdravotně znevýhodněnou podle § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

[35] Podle § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, *zaměstnavatelé s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru jsou povinni zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců zaměstnavatele. Povinný podíl činí 4 %.*

[36] Podle odst. 2 téhož ustanovení, *povinnost uvedenou v odst. 1 zaměstnavatelé plní a) zaměstnáváním v pracovním poměru, b) odebíráním výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů zaměstnávajících více než 50 % zaměstnanců, kteří jsou osobami se zdravotním postižením, nebo zadáváním zakázek těmto zaměstnavatelům nebo odebíráním výrobků nebo služeb chráněných pracovních dílen provozovaných občanským sdružením, státem registrovanou církví nebo náboženskou společností nebo právnickou osobou evidovanou podle zákona upravujícího postavení církví a náboženských společností nebo obecně prospěšnou společností, nebo zadáváním zakázek těmto subjektům 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, nebo vzájemnou kombinací způsobu uvedených v písm. a) až c).*

[37] Podle § 82 téhož zákona, *výše odvodu do státního rozpočtu podle § 81 odst. 2 písm. c) činí za každou osobu se zdravotním postižením, kterou by zaměstnavatel měl zaměstnat, 2.5 násobek průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku, v němž povinnost plnit povinný podíl osob se zdravotním postižením vznikla. Výše průměrné mzdy za první až třetí čtvrtletí vyhlásí ministerstvo na základě údajů Českého statistického úřadu sdělením uveřejněným ve Sbírce zákonů.*

[38] Podle druhého odstavce téhož ustanovení *se odvod do státního rozpočtu poukazuje do 15. Února následujícího roku prostřednictvím Úřadu práce. Nesplní-li zaměstnavatel povinnost podle § 81 odst. 1, stanoví mu úřad práce povinnost poukázat odvod do státního rozpočtu rozhodnutím podle daňového řádu.*

[39] Z citace uvedených ustanovení je patrno, že povinností uvedenou v § 81 zákona o zaměstnanosti je zabezpečováno pracovní uplatnění osob se zdravotním postižením (i mimo chráněné pracovní dílny) na tzv. otevřeném trhu práce. Jsou stanoveny celkem tři možnosti plnění povinného podílu, které je možno využívat samostatně nebo je vzájemně kombinovat. Nejefektivnější formou zajištění pracovního uplatnění osob se zdravotním postižením je jejich zaměstnávání v pracovním poměru. Nepřímou formou je pak odebírání výrobků nebo služeb od zaměstnavatelů uvedených v § 81 odst. 2 písm. b) uvedeného zákona a třetí formou plnění povinného podílu je odvod do státního rozpočtu, který umožňuje plnit zákonnou povinnost zejména těm zaměstnavatelům, kteří vzhledem k charakteru své činnosti nemohou osoby se zdravotním postižením přímo zaměstnávat a nemohou ani využít možnosti odebírání výrobků nebo služeb nebo zadávání zakázek. Odvod do státního rozpočtu však mohou zvolit všichni zaměstnavatelé (s výjimkou případů uvedených v odst. 3, což však na řešený případ nedopadá), protože se nejedná o žádnou sankci, ale o jednu z rovnocenných možností plnění povinného podílu. Základem pro výpočet odvodu do státního rozpočtu je průměrný roční přepočtený počet osob se zdravotním postižením, které měl pro splnění povinného podílu zaměstnavatel zaměstnat a

částka průměrné měsíční mzdy v národním hospodářství za první až třetí čtvrtletí kalendářního roku, ve kterém je povinný podíl plněn. Celková výše odvodu do státního rozpočtu odpovídá násobku těchto dvou veličin.

[40] Skutečnost, že stěžovatel si byl vědom své povinnosti uložené mu v § 81 až 83 zákona o zaměstnanosti, jakož i způsobu jejího plnění, včetně možnosti vzájemné kombinace jednotlivých způsobů plnění a vědom toho, jaké skutečnosti musí v souvislosti s tím osvědčit, je patrná již z toho, že za kontrolované období odvedl do státního rozpočtu tzv. „náhradní plnění“ za 0,98 % osoby se zdravotním postižením, kterou by měl zaměstnat, vycházeje z předpokladu, že jednu osobu se zdravotním postižením zaměstnává. Za takovou osobu považoval svého zaměstnance Ing. O. T., CSc. Žalovaný s tím však nesouhlasil a argumentoval tím, že stěžovatel nedoložil, že jeho zaměstnanec je osobou se zdravotním postižením ve smyslu § 67 zákona o zaměstnanosti ať již ve znění platném do 30. 6. 2006 či po zbývající část uvedeného roku. Proto stěžovateli uložil doplatit do státního rozpočtu odvod ve výši 39 070 Kč.

[41] Z provedené rekapitulace vyplývá, že v posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky, zda stěžovatel byl povinen poukázat za rok 2007 nedoplatek odvodu do státního rozpočtu o 39 070 Kč vyšší, než poukázal. Pro správné posouzení této otázky bylo nutno se vypořádat s tím, zda zaměstnanec stěžovatele Ing. O. T., Csc., byl uznán orgánem sociálního zabezpečení (do 30. 6. 2006) osobou zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, event., posléze osobou takto znevýhodněnou příslušným úřadem práce.

[42] Podle § 67 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se *fyzickým osobám se zdravotním postižením (dále jen “osoby se zdravotním postižením“) poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce.*

Podle odst. 2 téhož ustanovení ve znění účinném do 30. 6. 2006, *osobami se zdravotním postižením jsou fyzické osoby, které jsou:*
a) orgánem sociálního zabezpečení uznány plně invalidními (dále jen „osoby s těžším zdravotním postižením“),
b) orgánem sociálního zabezpečení uznány částečně invalidními,
c) rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení uznány zdravotně znevýhodněnými (dále jen „osoby zdravotně znevýhodněné“).

[43] Podle odst. 3 téhož ustanovení ve znění účinném jak do 30. 6. 2006, tak i po tomto datu *za zdravotně znevýhodněnou osobu podle odst. 2 písm. c) se považuje fyzická osoba, která má zachovánu schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, ale její schopnosti být nebo zůstat pracovně začleněna, vykonávat dosavadní povolání nebo využít dosavadní kvalifikaci nebo kvalifikaci získat jsou podstatně omezeny z důvodu jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.*

[44] Podle odst. 5 téhož zákona, ve znění účinném do 1. 7. 2006, *skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením, dokládá fyzická osoba potvrzením nebo rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení.*

[45] Zákonem č. 109/2006 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o sociálních službách, došlo ke změně citovaného ustanovení v tom směru, že rozhodování o statusu osob zdravotně znevýhodněných [podle písm. c)] přešlo na úřady práce a v souvislosti s tím byl modifikovaný odst. 5 téhož ustanovení, podle něhož *skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením podle odst. 2 písm. a) a b), dokládá fyzická osoba potvrzením nebo rozhodnutím orgánu sociálního zabezpečení a skutečnost, že je osobou se zdravotním postižením podle odst. 2 písm. c), dokládá fyzická osoba rozhodnutím úřadu práce.*

[46] Podle odst. 6 téhož ustanovení posuzování zdravotního stavu pro účely odst. 2 písm. c) upravuje jiný právní předpis, jímž je podle poznámky pod čarou zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

[47] Nutno ještě připomenout čl. XIX zákona č. 109/2006 Sb., podle něhož *fyzické osoby, které byly rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení uznány za osoby zdravotně znevýhodněné se po dobu platnosti tohoto rozhodnutí, maximálně po dobu tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, považují za osoby zdravotně znevýhodněné podle tohoto zákona.*

[48] Pro posouzení věci je pak potřebné ještě citovat § 86 odst. 2 zákona č. 100/1988 Sb., ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného, podle něhož občanům s těžkým tělesným, smyslovým nebo mentálním postižením, které podstatně omezuje jejich pohybovou nebo orientační schopnost, se poskytují podle druhu a stupně postižení mimořádné výhody, zejména v dopravě nebo při potřebě průvodce; těmto občanům s těžkým zdravotním postižením jsou přiznávány mimořádné výhody I. stupně, občanům se zvlášť těžkým zdravotním postižením jsou přiznávány mimořádné výhody II. stupně a občanům se zvlášť těžkým zdravotním postižením a potřebou průvodce jsou přiznávány mimořádné výhody III. stupně. Stupeň mimořádných výhod osvědčuje průkaz mimořádných výhod, a to I. stupeň průkaz TP, II. stupeň průkaz ZTP a III. stupeň průkaz ZTP/P. Průkaz mimořádných výhod je veřejnou listinou.

[49] Stěžovatel v předcházejícím řízení se opakovaně dovolával a správním orgánům obou stupňů předložil „Výpis ze záznamu o jednání LPS pro potřeby o OÚ/MÚ“, které proběhlo dne 29. 5. 2005, jehož obsah byl již výše zmíněn. Je nutno připustit, že tento doklad byl vydán lékařem Pražské správy sociálního zabezpečení v Praze 4, tedy orgánem sociálního zabezpečení, který byl též zákonem o zaměstnanosti s účinností do 30. 6. 2006 povolán k podávání posudků o zdravotním stavu pro vydání potvrzení nebo rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení o statusu osoby zdravotně znevýhodněné. Rozhodnutí bylo totiž zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení svěřeno okresním správám sociálního zabezpečení podle § 4 písm. a) bod 19, přičemž nutno připomenout, že podle § 6 odst. 2 téhož zákona vykonávala (a dosud vykonává) na území hlavního města Prahy působnost okresních správ sociálního zabezpečení Pražská správa sociálního zabezpečení. Tentýž orgán sociálního zabezpečení pak ve smyslu § 8 téhož zákona posuzoval mimo jiné zdravotní stav a pracovní schopnost občanů ve věcech sociálního zabezpečení, státní sociální podpory a sociální péče a za tím účelem svými lékaři posuzoval podle odst. 1 písm. g) uvedeného zákona též, zda jde o osobu zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 zákona o zaměstnanosti, v tehdy platném

znění. Posuzoval též pro účely přiznání mimořádných výhod (mimo jiné), zda jde o občana těžce zdravotně postiženého a druh a stupeň tohoto postižení [písm. h) citovaného ustanovení]. O samotném přiznání mimořádných výhod pak rozhodoval jiný orgán, konkrétně příslušný okresní úřad ve smyslu § 34 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1988 Sb. o působnosti orgánů ČSR v sociálním zabezpečení. Tato právní úprava byla platná v době vydání stěžovatelem předloženého výpisu. V současné době (i v době vydání rozhodnutí žalovaného) pravomoc rozhodnout o přiznání mimořádných výhod přísluší obecnímu úřadu s rozšířenou působností.

[50] Je nepochybné, že pokud by zaměstnanec stěžovatele v roce 2007, eventuálně později - do data vydání napadeného rozhodnutí žalovaného byl držitelem potvrzení nebo rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení, že je osobou zdravotně znevýhodněnou ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti, které by bylo vydáno na základě posudku lékaře OSSZ, jímž by byl zaměstnanec stěžovatele takto znevýhodněnou osobou uznán, pak by nepochybně žalovaný správní orgán neměl důvodu vydávat rozhodnutí o odvodu do státního rozpočtu za nezaměstnávání zdravotně postiženého občana. Požadované rozhodnutí či potvrzení však stěžovatel v projednávané věci nepředložil a Nejvyšší správní soud se shoduje s městským soudem v závěru, že požadovaný doklad nemůže představovat stěžovatelem předložený Výpis ze záznamu o jednání LPS pro potřeby OÚ/MÚ o tom, že posuzovaná osoba splňuje podmínky pro přiznání I. stupně mimořádných výhod uvedených v § 86 odst. 2 zákona o sociálním zabezpečení. Nehledě k tomu, že tento doklad byl vydán dne 29. 5. 2002, přičemž není vyloučeno, že zdravotní stav posuzované osoby se může v čase vyvíjet a měnit, pak je nutno zdůraznit, že byl vydán pro účely přiznání zcela jiného nároku, konkrétně mimořádných výhod podle výše již citovaného ustanovení zákona o sociálním zabezpečení. Právním předpisem, který blíže upravoval poskytování mimořádných výhod, byla vyhláška č. 182/1991 Sb., kterou se prováděl zákon o sociálním zabezpečení, a to v ustanovení § 31 a v příloze č. 2 a 3. Mimořádné výhody byly zpravidla přiznávány osobám s postižením ortopedického, nervového nebo smyslového původu, u nichž bylo prokazatelné, že způsobovaly podstatné omezení pohybové schopnosti. Příloha č. 2 obsahovala demonstrativní výčet zdravotních postižení odůvodňujících přiznání mimořádných výhod. V každém případě však muselo jít o zdravotní postižení mající charakter dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. První stupeň mimořádných výhod vyjádřený vydáním průkazu TP náležel občanům, kteří nemohou pro postižení hybnosti z důvodu především ortopedických, nervových a interních onemocnění delší dobu stát, zvláště v dopravních prostředcích a při osobním projednávání svých záležitostí na úřadech. Jedná se občany s těžším postižením funkce jedné horní končetiny, např. stavy po amputaci či stavy s parézou, neboť těmto občanům se zpravidla obtížně cestuje v prostředku veřejné hromadné dopravy, neboť mají omezenou možnost přidržovat se. Dále se jedná o postižení jedné dolní končetiny na podkladě anatomické ztráty končetiny v rozsahu v příloze vyhlášky konkrétně uvedeném, nebo na podkladě dalších ortopedických nebo neurologických poruch. Druhý stupeň mimořádných výhod se pak přiznával pro větší a těžší postižení pohybových schopností, které znemožňují občanům nejen delší stání, ale i chůzi. Ze stěžovatelem předloženého Výpisu o záznamu vyplývá, že tento doklad sloužil jako podklad pro přiznání mimořádných výhod I. stupně k tomu příslušným orgánem (Okresním úřadem, resp.

Městským úřadem), jak již bylo vysvětleno výše. Tomu koresponduje zjištění, že posudek byl vyžádán pro potřeby OÚ/MÚ.

[51] Porovnává-li se okruh otázek, které lékař okresní správy sociálního zabezpečení je povinen zodpovědět v případě posouzení zdravotního stavu posuzované osoby pro přiznání mimořádných výhod, s otázkami, které řeší ve smyslu ustanovení § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti pro uznání osoby zdravotně znevýhodněné, pak je nepochybné, že tyto otázky se liší. Za zdravotně znevýhodněnou osobu se považuje fyzická osoba, která má zachovánu schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, ale její schopnost být pracovně začleněna, vykonávat dosavadní povolání nebo využít dosavadní kvalifikaci nebo kvalifikaci získat jsou podstatně omezeny z důvodu jejího dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu. V obou případech je předpokladem uznání dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav, nicméně i osoba, která byla pro přiznání mimořádných výhod uznána těžce zdravotně postiženou v I. stupni, nemusí být uznána bez dalšího osobou zdravotně znevýhodněnou pro účely pracovních předpisů, a to zejména za situace, kdy půjde o osobu vykonávající především duševní práci. Ing. O. T., Csc., je vysokoškolsky vzdělaný odborník a i s ohledem na jeho pracovní zařazení u stěžovatele – jednatel společnosti – lze předpokládat, že vykonává práci, v níž využívá především své vysoké odborné kvalifikace a schopnosti duševních (nikoliv fyzických), což podstatně ovlivňuje posouzení, zda jeho zdravotní stav vyhovuje kritériím uvedeným v § 67 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

[52] Z uvedených důvodů nelze proto správním orgánům obou stupňů vytknout, že nepovažovaly za dostatečný podklad pro uznání osoby Ing. O. T., CSc., jako osoby zdravotně znevýhodněné výše již zmíněný Výpis ze záznamu o jednání LPS z 29. 5. 2002, a to bez ohledu na to, že doba jeho platnosti byla určena na 10 let. Jednak šlo pouze o posudek, tedy podklad pro vydání případného rozhodnutí o přiznání mimořádných výhod I. stupně a navíc vlastní rozhodnutí vydával orgán odlišný od orgánu sociálního zabezpečení, které jsou vyjmenovány v § 3 odst. 3 zákona č. 582/1991 Sb. a jimiž jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí, Česká správa sociálního zabezpečení, okresní správy sociálního zabezpečení aj.

[53] S městským soudem nutno souhlasit též v tom, že zákon o zaměstnanosti po stránce důkazní striktně vyžaduje to, aby skutečnost, že zaměstnanec stěžovatele je osobou se zdravotním postižením, doložila fyzická osoba příslušným potvrzením nebo rozhodnutím. Důkazní břemeno proto zůstává v tomto směru především na ní, potažmo na zaměstnavateli, tedy v daném případě stěžovateli. Ustanovení § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti je v tomto směru ustanovením jednoznačným a je z něho nepochybně zřejmé, že za situace, kdy stěžovatel takové potvrzení nebo rozhodnutí orgánu sociálního zabezpečení nepředložil (a s ohledem na výše uvedené ani předložit nemohl, neboť jím nedisponoval) a nepředložil ani (od 1. 7. 2006) rozhodnutí úřadu práce o statusu osoby zdravotně znevýhodněné, pak nelze správnímu orgánu I. stupně ani žalovanému vytknout, že přistoupil k vydání rozhodnutí o povinném odvodu stěžovatele do státního rozpočtu ve smyslu § 81 až 83 zákona o zaměstnanosti. Nutno v této souvislosti připomenout, že i pro soud je rozhodující skutkový a právní stav věci, který zde byl v době vydání přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), tedy ke dni 25. 11. 2008.

[54] Stěžovatel rovněž v kasační stížnosti namítal, že městský soud se stejně jako žalovaný dopustil nejen nesprávného výkladu ustanovení § 67 zákona o zaměstnanosti, ale nepřihlédl ani k přechodným ustanovením zákona č. 109/2006 Sb., uvedeným v čl. IX (výše již citované) tohoto zákona. K tomuto nutno uzavřít, že za situace, kdy zmíněného zaměstnance stěžovatele nebylo možné považovat za osobu se zdravotním postižením ve smyslu § 67 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť nebylo vydáno žádné rozhodnutí či potvrzení ve smyslu § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti orgánem sociálního zabezpečení, pak shora uvedené přechodné ustanovení zákona č. 109/2006 Sb. o nutnosti považovat fyzickou osobu, která byla rozhodnutím okresní správy sociálního zabezpečení v minulosti uznána zdravotně znevýhodněnou maximálně po dobu tří let od nabytí účinnosti zákona, nelze na daný případ aplikovat.

[55] K námitce, podle které zdravotní stav Ing. O. T., CSc., *„naplňuje skutkové znaky uvedené v § 67 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti a rovněž podmínku doby platnosti toho posudku uvedenou v přechodných ustanoveních zákona o zaměstnanosti“*, nezbývá než odkázat na to, co Nejvyšší správní soud uvedl ve vztahu k rozdílnosti okruhu otázek řešených posudkovým lékařem okresní správy sociálního zabezpečení pro účely přiznání mimořádných výhod podle zákona o sociálním zabezpečení a pro účely zákona o zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud odkazuje proto na shora uvedené důvody a uzavírá, že nebylo najisto postaveno, že v kontrolovaném období zdravotní stav zaměstnance stěžovatele tyto skutkové znaky naplňoval či nikoliv.

[56] Nejvyšší správní soud připouští, že obsah zmíněného výpisu ve spojení s rozhodnutím Úřadu práce hlavního města Prahy ze dne 23. 2. 2009, č. j. ÚPP/OZZ/2008276, které stěžovatel založil do spisu Městského soudu v Praze v průběhu přezkumného řízení soudního, a kterým byl Ing. O. T., Csc., podle § 67 odst. 2 písm. c) a odst. 3 zákona o zaměstnanosti uznán osobou zdravotně znevýhodněnou od 27. 1. 2009 do 1. 2. 2011 na základě posouzení oddělením lékařské posudkové služby ze dne 16. 2. 2009, nasvědčuje tomu, že uvedený zaměstnanec stěžovatele mohl být již v roce 2006 osobou splňující znaky uvedené v § 67 odst. 3 a 4 zákona o zaměstnanosti, tj. měl zachovánu schopnost vykonávat soustavné zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, ale jeho schopnost být nebo zůstat pracovně začleněna, vykonávat dosavadní povolání nebo využít dosavadní kvalifikaci nebo kvalifikaci získat byly podstatně omezeny z důvodu jeho dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu majícího podle poznatků lékařské vědy trvat déle než jeden rok a podstatně omezujícího psychické, fyzické nebo smyslové schopnosti a tím i schopnost pracovního uplatnění. I kdyby tomu tak však bylo, a uvedený zaměstnanec stěžovatele výše uvedená kritéria vskutku splňoval již v roce 2007, tak by tato skutečnost nemohla nic změnit na tom, že stěžovatel ani jeho zaměstnanec Ing. O. T., CSc., nedostál své povinnosti zákonem stanoveným způsobem (postupem podle § 67 odst. 5 zákona o zaměstnanosti) doložit, že Ing. O. T., CSc., již v roce 2006 byl osobou se zdravotním postižením ve smyslu § 67 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

[57] Nezbývá tudíž než konstatovat, že stěžovatel nemohl právem předpokládat, že svou povinnost uvedenou v § 81 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (zaměstnávat povinný podíl osob se zdravotním postižením ve výši 4 %. na celkovém počtu zaměstnanců) plnil

podle § 82 odst. 1 písm. c) téhož zákona zaměstnáváním Ing. O. T. Skutkový stav ke dni vydání napadeného rozhodnutí byl žalovaným zjištěn řádně, žalovaný z něj vycházel a neporušil ani žádné z ustanovení, které na danou věc aplikoval. Nad rámec potřebného odůvodnění nutno uvést, že ani předložením „dodatečného" rozhodnutí příslušného úřadu práce nebyla řešená otázka postavena najisto, neboť toto rozhodnutí o uznání Ing. O. T., CSc., osobou zdravotně znevýhodněnou ve smyslu zákona o zaměstnanosti se vztahuje k období od 27. 1. 2009 do 1. 2. 2011 a nikoliv k období, pro které byla v organizaci stěžovatele prováděna kontrola dodržování předpisů o zaměstnanosti. Nelze z něho dovodit, z jakého důvodu nezaujal úřad práce své stanovisko o zdravotním stavu stěžovatele pro kontrolované období, ačkoliv z data podání žádosti o jeho vydání je patrné, že bezprostředně časově navazovalo na probíhající kontrolu a zájmem posuzovaného bylo zřejmě dosáhnout statusu osoby zdravotně znevýhodněné především pro tyto roky.

[58] Dále žalovaný poukázal na skutečnost, že výpis ze záznamu o jednání lékařské posudkové služby, nelze považovat za rozhodnutí, kterým by byl zaměstnanec stěžovatele uznán osobou se změněnou pracovní schopností. Za situace, kdy jak již bylo uvedeno výše, aplikace přechodného ustanovení – čl. XIX zákona č. 109/2006 Sb., nepřipadá v posuzované věci v úvahu a nebylo tudíž třeba se tímto ustanovením podrobně dále zabývat, považuje Nejvyšší správní soud odůvodnění rozhodnutí žalovaného ve vztahu ke shora uvedenému přechodnému ustanovení za dostatečné.

[59] Jak již bylo uvedeno výše, městský soud charakter uvedeného výpisu ze záznamu o jednání lékařské posudkové služby zhodnotil správně a následně správně aplikoval relevantní ustanovení právních předpisů. Nejvyšší správní soud v této souvislosti dodává, že pokud právní předpis stanoví určitý postup a podmínky k prokázání zákonem požadovaných skutečností, pak obecně platí, že je třeba tento postup respektovat a podmínky splnit v souladu s příslušnými ustanoveními. Nejvyšší správní soud tak má za to, že městský soud se v tomto směru přepjatého formalismu nedopustil.

[60] Další pochybení městského soudu spatřoval stěžovatel v tom, že se nezabýval jeho námitkami ohledně povinnosti správních orgánů vytvářet osobám se zdravotním postižením přijatelné podmínky pro jejich zaměstnávání a začlenění do společnosti, diskriminaci zdravotně postižených osob a absurditou obstarávání nadbytečných dokumentů u státních orgánů příslušnými osobami. Podle stěžovatele měl městský soud tyto námitky reflektovat při posouzení věci.

[61] Nejvyšší správní soud tuto námitku neshledal důvodnou. Ve shodě s městským soudem totiž konstatuje, že otázky nastíněné stěžovatelem v těchto námitkách nesouvisí bezprostředně s předmětem řízení, kterým bylo posouzení, zda má stěžovatel jakožto zaměstnavatel odvést doplatek odvodu podle § 81 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti do státního rozpočtu, a tudíž posouzení jeho povinností na úseku zaměstnanosti. Nutno ještě dodat, že podle § 79 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, ve znění platném v kontrolovaném období, byli zaměstnavatelé oprávněni požadovat od úřadů práce (dnes od krajských poboček Úřadu práce) informace a poradenství v otázkách spojených se zaměstnáváním osob se zdravotním postižením. Pokud tedy stěžovatel si byl vědom

zákonné úpravy a využil namísto odvodu do státního rozpočtu skutečnosti, že zaměstnává osobu se zdravotním postižením, měl si ověřit podmínky, za nichž tak může učinit.

[62] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

IV. Náklady řízení

[63] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu však náklady řízení o kasační stížnosti přesahující rámec běžné úřední činnosti. Soud mu proto právo na náhradu nákladů řízení nepřiznal (ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. dubna 2012

JUDr. Bohuslav Hnízdil
předseda senátu