



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **A-ASKA grafik s.r.o.**, se sídlem Optátova 244/35, Brno, zast. Mgr. Petrem Žídkem, Ph.D., advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2014, č. j. 2013/80914-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 11. 2014, č. j. 36 Ad 31/2014 - 38,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 27. 11. 2014, č. j. 36 Ad 31/2014 - 38, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Krajského soudu v Brně (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2014, č. j. 2013/80914-421/1. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto její odvolání proti výroku II. rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Brně ze dne 3. 12. 2013, č. j. MPSV-UP/11498624/13/AIS-ZAM (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), a tento výrok byl potvrzen. Výrokem II. prvostupňového rozhodnutí nebyl stěžovatelce podle § 78 odst. 3 a odst. 8 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 3. čtvrtletí roku 2013 ve výši 14 331,52 Kč.

[2] Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. f) s. ř. s. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Ads 66/2013 – 23, v němž soud uvedl, že příspěvky poskytované na základě dohody o zřízení chráněného pracovního lze zahrnout pod pojem dotace podle § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „rozpočtová pravidla“). V posuzovaném případě se sice nejednalo o příspěvek na zřízení chráněného pracovního místa,

nýbrž o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, i tento příspěvek však má povahu dotace dle rozpočtových pravidel. Poukázal na shodný závěr vyslovený v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 Ads 44/2014 – 20 a ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 124/2014 – 15.

[3] Podle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel se na rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, jakožto „dotace“ ve smyslu § 3 písm. a) rozpočtových pravidel, nevztahují obecné předpisy o správním řízení, a toto rozhodnutí je dle krajského soudu vyloučeno ze soudního přezkumu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Stěžovatelka napadá usnesení krajského soudu kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Nesouhlasí s důvody, na jejichž základě krajský soud odmítl žalobu. Rozsudek ve věci sp. zn. 4 Ads 66/2013 na projednávanou věc vůbec nedopadá, protože tam byl předmětem sporu příspěvek poskytnutý na základě dohody o vymezení chráněného pracovního místa podle § 75 zákona o zaměstnanosti, zatímco v nyní posuzované věci jde o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 uvedeného zákona.

[6] Závěry uvedené v rozsudcích ve věci sp. zn. 5 Ads 44/2014 a sp. zn. 3 Ads 124/2014 se posuzovaného příspěvku týkají, avšak stěžovatelka s nimi nesouhlasí. Posuzovaný příspěvek (bez ohledu na to, zda je či není dotací) je při splnění zákonem o zaměstnanosti stanovených podmínek nárokový, což vyplývá ze znění zákona, který hovoří o „poskytování příspěvku“ a o tom, že zaměstnavateli „náleží“.

[7] Právo na poskytnutí příspěvku lze dovodit i z jeho účelu. Ten je poskytován zaměstnavatelům, u kterých více než 50 % zaměstnanců tvoří osoby se zdravotním postižením na chráněných pracovních místech. Tito zaměstnavatelé museli jednak investovat do vytvoření chráněných míst značné prostředky, jednak nesou zvýšené náklady spojené s jejich provozem. Zákonem garantovaná výše příspěvků je podstatná pro to, aby zaměstnavatelé zaměstnávali osoby se zdravotním postižením. Vyloučení soudního přezkumu by znamenalo značnou právní nejistotu a v konečném důsledku by mohlo zcela narušit politiku státu ve vztahu k zaměstnávání zdravotně postižených osob.

[8] Při rozhodování o poskytnutí příspěvku správní orgány postupují vždy ve správním řízení, přičemž posuzují splnění zákonem stanovených podmínek pro jeho poskytnutí a nerozhodují na základě správního uvážení.

[9] Rozpočtová pravidla na danou věc nedopadají. Ty mohou dopadat jen na dotace, na jejichž poskytnutí není právní nárok, a proto jejich neposkytnutím nemohou být práva žadatelů žádným způsobem zasažena. Posuzovaný příspěvek se svojí povahou blíží příspěvku na mobilitu či příspěvku na péči, jejichž neposkytnutí soudnímu přezkumu bez jakýchkoliv pochybností podléhá.

[10] Závěry uvedené v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 Afs 69/2010-135, na který také odkázal krajský soud, se týkaly hypotečního úvěru, který je poskytován podle vládního nařízení č. 249/2002 Sb. Uvedené nařízení bylo vydáno k provedení zákona o rozpočtových pravidlech, ke kterému je však zákon o zaměstnanosti lex specialis.

pokračování

[11] Nárokovost tohoto příspěvku, na rozdíl od jiných příspěvků podle zákona o zaměstnanosti, dovozuje i odborná literatura (Steinichová, L., Zákon o zaměstnanosti. Komentář. Wolters Kluwer, a.s. Praha 2010).

[12] Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby zrušil usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje se závěry krajského soudu. Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je účelovou dotací a na jeho poskytování dopadá dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu výluka soudního přezkumu, stanovená v zákoně o rozpočtových pravidlech (např. rozsudek ve věci sp. zn. 5 Ads 44/2014 či ve věci sp. zn. 3 Ads 124/2014). Navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Devátý senát při předběžném projednání věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 9 Ads 83/2014 zjistil, že ohledně věcného přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, existuje rozdílná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu.

[16] Usnesením ze dne 8. 1. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 – 37, předložil rozšířenému senátu k posouzení následující otázky: Je rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví? Je výluka ze soudního přezkumu podle § 14 rozpočtových pravidel týkající se rozhodnutí o poskytnutí dotace aplikovatelná i na rozhodnutí o dotacích, na které je právní nárok, a na rozhodnutí, kterými nebyla dotace přiznána?

[17] Usnesením ze dne 11. 5. 2015, č. j. 9 Ads 319/2014 - 39, proto rozhodla předsedkyně senátu podle ustanovení § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. o přerušení řízení o kasační stížnosti stěžovatelky, neboť rozhodnutí rozšířeného senátu mohlo mít vliv na rozhodování soudu v projednávané věci.

[18] Rozšířený senát ve věci sp. zn. 9 Ads 83/2014 rozhodl dne 30. 9. 2015, tím odpadla překážka, pro kterou bylo řízení přerušeno, a proto bylo usnesením ze dne 1. 10. 2015, č. j. 9 Ads 319/2014 - 42, rozhodnuto o tom, že v řízení se pokračuje.

[19] Rozšířený senát k předloženým otázkám zejména uvedl, že doslovný výklad rozpočtových pravidel jednoznačně svědčí tomu, že výluka ze soudního přezkumu se vztahuje pouze na taková rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci vyhověl. Na taková rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti nevyhověl (resp., pokud vyhověl jen částečně, v rozsahu částečného nevyhovění), se obecné předpisy o správním řízení vztahují a není vyloučeno jejich soudní přezkoumání (§ 14 odst. 5 a contrario). Rozšířený senát nemohl zvolit výklad, kterým by v rozporu s textem zákona rozšířil rozsah výlučky ze soudního přezkumu.

[20] Rozhodnutí, jimiž poskytovatel dotační žádosti nevyhověl, je s to citelně zasáhnout do právní sféry žadatele. U některých dotačních typů lze předně uvažovat o zásahu do práva vlastnit a pokojně užívat majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny, případně čl. 1 Prvního dodatkového protokolu Evropské úmluvy). To platí zejména tehdy, pokud žadatel může se zřetelem k adekvátně pevnému, rozumnou pochybnost nepřipouštějícímu právnímu prostředí, vytvořenému jednoznačnou právní úpravou a stabilizovanou rozhodovací praxí příslušných orgánů, opodstatněně očekávat konkrétní majetkový prospěch či jiný majetkový efekt (srov. odlišné stanovisko soudce Kůrky k nálezu ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl.ÚS 12/14). Ústavní ochranu má tedy takový majetkový zájem, u kterého existuje s ohledem na konstrukci právní ochrany přinejmenším důvodné legitimní očekávání, že k jeho nabytí dojde.

[21] O soudním přezkumu procesních i hmotněprávních norem proto nelze v právě uvedených případech vůbec pochybovat. Zákonodárce totiž v těchto typech dotací projevil jasně svou vůli určité prostředky při splnění stanovených podmínek poskytnout a orgány moci výkonné mají jasně projevenou vůli zákonodárce vykonat. Při splnění zákonem stanovených podmínek proto žadatel poskytnutí dotace právem očekává a tomuto legitimnímu očekávání musí být poskytnuta soudní ochrana v procesní i hmotněprávní rovině.

[22] Posuzovaný příspěvek je motivačním opatřením. Jeho účelem je stimulovat zájem podnikatelů o zaměstnávání osob se zdravotním postižením a kompenzovat případné snížené výnosy a zvýšené náklady z důvodu jejich zaměstnávání. Finanční prostředky vyčleněné na tyto příspěvky jsou poskytovány z rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí a podléhají rozpočtovým pravidlům. Svojí povahou jde o účelovou dotaci.

[23] Jde o příspěvek, který není úřadem práce poskytován na základě dohody, ale zaměstnavateli na něj při splnění zákonných podmínek vzniká nárok. Tomu odpovídá text § 78, („zaměstnavateli ... se poskytuje příspěvek“, „příspěvek náleží zaměstnavateli měsíčně ve výši“, „úřad práce vydá rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje ...“). Žadatel, který za příslušné kalendářní čtvrtletí splní všechny zákonem stanovené podmínky, má na vyplacení této dotace nárok, a může tedy legitimně očekávat, že mu bude příspěvek poskytnut. Zamítavé rozhodnutí se jednoznačně dotýká jeho právní sféry a nemůže být ze soudního přezkumu ve správním soudnictví vyloučeno.

[24] Uvedený závěr vyplývá i z důvodové zprávy k návrhu zákona o zaměstnanosti: „zaměstnavatelé osob se zdravotním postižením byli od roku 1993 do roku 2000 podporováni formou dotací ze státního rozpočtu prostřednictvím Ministerstva financí. Od roku 2001 v souvislosti s účinností zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, byly finanční prostředky vyčleněné na tyto dotace převedeny do rozpočtové kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí. V roce 2001 byly tyto nenárokové dotace poskytovány na základě příkazu ministra práce a sociálních věcí, s účinností od 1. 1. 2002 byly novelou zákona o zaměstnanosti změněny na nárokový příspěvek, náležející zaměstnavatelům, kteří přizpůsobili svůj výrobní program a pracovní podmínky zaměstnávání osob se zdravotním postižením.“

[25] Rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 zákona o zaměstnanosti je proto plně přezkoumatelné ve správním soudnictví (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

pokračování

IV. Závěr

[26] Ze shora uvedených důvodů byl krajský soud povinen žalobu věcně přezkoumat, neboť nebyly splněny podmínky pro její odmítnutí. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížností napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. října 2015

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu