



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové 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 12. 8. 2014, č. j. 2014/43729-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2015, č. j. 36 Ad 56/2014 - 32,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2015, č. j. 36 Ad 56/2014 - 32, **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] Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně vydal rozhodnutí ze dne 18. 6. 2014, č. j. BMA-T-313/2014, jehož výrokem I. poskytl žalobkyni (dále jen „stěžovatelce“) příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 1. čtvrtletí roku 2014 v celkové výši 824 564 Kč, a to dle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Výrok II. jeho rozhodnutí zněl: *„podle § 78 odst. 8 písm. c), 3 a 8 písm. e) zákona [o zaměstnanosti, pozn. NSS] se neposkytuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 1. čtvrtletí roku 2014 ve výši 8 120,96 Kč“.*

[2] Stěžovatelka napadla výrok II. právě zmíněného rozhodnutí úřadu práce odvoláním, o němž rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 8. 2014, č. j. 2014/43729-421/1, tak, že výrok II. změnil tím, že vypustil slova „8 písm. c)“, a uvedl, že v ostatním zůstává výrok nezměněn.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou, kterou Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) 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 bylo uvedeno, že příspěvky poskytované na základě dohody o zřízení chráněného pracovního místa 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. Krajský soud rovněž 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.

[4] 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.

[5] Krajský soud rovněž uvedl, že mu dne 6. 2. 2015 stěžovatelka doručila podání, v němž upozornila na to, že ve věci sp. zn. 9 Ads 83/2014 postoupil tříčlenný senát Nejvyššího správního soudu rozšířenému senátu k posouzení otázku soudního přezkumu neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Bez ohledu na tuto skutečnost se krajský soud rozhodl neodchylovat od svých předchozích rozhodnutí a žalobu odmítl.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti 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.

[7] 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“.

[8] 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.

pokračování

[9] 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.

[10] Rozpočtová pravidla na danou věc nedopadají. Ta 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.

[11] 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*.

[12] 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).

[13] Stěžovatelka upozornila na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 100/2012 a sp. zn. 4 Ads 97/2013, které se týkaly neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. V obou těchto rozsudcích Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkoumání rozsudků krajských soudů, a tedy evidentně dospěl k závěru, že soudní přezkum je v těchto případech možný. Rovněž poukázala na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 37, kterým byla obdobná věc předložena rozšířenému senátu.

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

III. Vyjádření žalovaného

[15] 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 vyluka 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.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] 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, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] Krajský soud si byl vědom toho, že rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu byla k posouzení předložena mj. otázka, zda rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

[18] O předložené věci rozšířený senát rozhodl ve svém rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, v němž dospěl k závěru, že rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 zákona o zaměstnanosti je plně přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 a násl. s. ř. s. Na tomto místě lze pak shrnout důvody, na základě kterých rozšířený senát své rozhodnutí založil (viz body [19] až [24] níže), ve zbytku lze na rozsudek rozšířeného senátu odkázat.

[19] Doslovný výklad rozpočtových pravidel jednoznačně svědčí tomu, že vyluka 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 vyluky 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. Rozšířený senát v dané souvislosti připomněl ustálenou judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, podle níž „majetek“ ve smyslu článku 1 Protokolu č. 1 může představovat buď „existující majetek“, „anebo majetkové hodnoty včetně pohledávek, u nichž může stěžovatel tvrdit, že má alespoň „legitimní očekávání“, že dojde k jejich realizaci“ [Gratzinger a Gratzingerová proti České republice, rozhodnutí velkého senátu, 10. 7. 2002, č. 39794/98, § 69].

[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

pokračování

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] Rozšířený senát pak uzavřel, že 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.). Krajský soud však v napadeném usnesení dospěl k závěru přesně opačnému, proto jeho usnesení nemohlo v přezkumu provedeném v rámci řízení o kasační stížnosti obstát.

V. Závěr a náklady řízení

[26] Ze shora uvedených důvodů krajský soud byl 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. prosince 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu