



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Barbary Pořízkové, Jany Brothánkové, Zdeňka Kühna, Lenky Matyášové, Aleše Roztočila a Karla Šimky, v právní věci žalobkyně: **Ing. A. K.**, zast. Mgr. Tomášem Pelíškem, advokátem se sídlem Bašty 416/8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 11. 2008, č. j. 2008/75003-424, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2014, č. j. 36 Ad 7/2013 – 52,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2014, č. j. 36 Ad 7/2013 – 52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Dosavadní průběh řízení

[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 uvedenému v záhlaví. Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání proti výroku II. rozhodnutí Úřadu práce v Blansku (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 9. 2008, č. j. BKA-T-29/2008, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Výrokem II. nebyl stěžovatelce podle ustanovení § 78 odst. 6 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění účinném od 1. 1. 2008 do 31. 12. 2008 (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 2. čtvrtletí roku 2008 ve výši 721.443 Kč.

[2] Správní orgán I. stupně a následně i žalovaný dospěli k závěru, že ohledně šesti zaměstnanců stěžovatelce příspěvek nenáleží, neboť tito zaměstnanci se účastnili také projektů, které jsou spolufinancovány Evropskou unií a státním rozpočtem České republiky. Takové nakládání s prostředky státního rozpočtu by bylo v rozporu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole).

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu. Krajský soud napadeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), žalobu odmítl. Rozhodnutí žalovaného posoudil jako úkon správního orgánu, jehož přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. Tím je § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel stanovící, že na rozhodnutí o poskytnutí dotace se obecné předpisy o správním řízení nevztahují a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Dále odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Ads 66/2013 – 23 (dále jen „rozsudek Solidwerk“), dle jehož závěrů jsou příspěvky poskytované na základě dohody o vymezení chráněného pracovního místa podřízeny rozpočtovým pravidlům a mají tak charakter dotace, na jejíž poskytnutí není právní nárok.

[4] Projednávaná věc se dle stěžovatelky liší od rozsudku Solidwerk, 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.

[5] Tento příspěvek je při splnění stanovených podmínek nárokový, což vyplývá ze znění zákona, který hovoří o „*poskytování příspěvku*“ a o tom, že zaměstnavateli „*náleží*“. Rozpočtová pravidla na danou věc nedopadají. O nároku bylo rozhodováno správním rozhodnutím, které logicky musí být soudně přezkoumatelné. Zákonem garantovaná výše příspěvků je podstatná pro to, aby zaměstnavatelé zaměstnávali osoby se zdravotním postižením.

II.

Postoupení věci rozšířenému senátu

[6] Při předběžném posouzení věci zjistil devátý senát, že ohledně věcného přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti panuje rozdílná rozhodovací praxe.

[7] Šestý a čtvrtý senát v rozsudku ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 Ads 100/2012 – 34, a v rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 4 Ads 97/2013 – 31, shodně přistoupily k věcnému přezkoumání rozsudků krajských soudů, které rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku podle § 78 zákona o zaměstnanosti taktéž věcně posoudily. K odlišnému posouzení dospěl pátý senát v rozsudku ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 Ads 44/2014 – 20. Tímto rozsudkem byla zamítnuta kasační stížnost proti usnesení Krajského soudu v Brně, kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí o příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením z důvodu její nepřipustnosti.

[8] Pátý senát konstatoval, že uvedený příspěvek je dotací ve smyslu *rozpočtových pravidel a soudní přezkum rozhodnutí ve věci tohoto příspěvku je podle § 14 odst. 5 (v dané době odst. 4) rozpočtových pravidel vyloučen. Podle uvedeného ustanovení se na rozhodnutí podle odstavce 4 (v dané době odst. 3) nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Závěry pátého senátu byly převzaty třetím a šestým senátem v rozsudcích ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 124/2014 - 15, a ze dne 22. 10. 2014, č. j. 6 Ads 61/2014 - 23.*

[9] *Předkládající senát se přiklání k věcnému přezkumu sporného příspěvku. Z textu § 78 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že tam stanovený příspěvek je za splnění zákonem stanovených podmínek nárokový („zaměstnavateli ... se poskytuje příspěvek“, „příspěvek náleží zaměstnavateli měsíčně ve výši“, „Úřad práce vydá rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje ...“).*

[10] 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).

[11] Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je svoji povahou odlišný od příspěvku na vytvoření chráněného místa dle § 75 zákona o zaměstnanosti, který řešil čtvrtý senát v rozsudku Solidwerk na nějž odkázal krajský soud v projednávané věci, jakož i pátý senát ve věci sp. zn. 5 Ads 44/2014. Chráněné pracovní místo je vytvářeno až na základě dohody s úřadem práce, na jejíž uzavření z povahy věci nárok není, a v zákoně je výslovně uvedeno, že úřad práce příspěvek poskytnout „může“. Je-li povaha příspěvku nároková, má žadatel, který splní všechny zákonem stanovené podmínky legitimní očekávání, že příspěvek získá. Negativní rozhodnutí musí být proto podrobeno soudní kontrole.

[12] V první řadě je spornou otázkou, zda jakýkoliv příspěvek ze státního rozpočtu musí být považován za dotaci ve smyslu rozpočtových pravidel. Ustanovení § 3 rozpočtových pravidel obsahuje velmi širokou definici dotace, která v zásadě postihuje jakákoliv účelově vázaná plnění ze státního rozpočtu, což jsou například i různé sociální dávky. Přesto taková plnění za dotace považována nejsou.

[13] I pokud by byl tento příspěvek dotací, pak je sporné, zda by se na něj vztahoval § 14 odst. 5 (dříve odst. 4) rozpočtových pravidel, který obecné předpisy o správním řízení a jejich soudní přezkum vylučuje pouze v případě vyhovění žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci. Zde předkládající senát jen stručně upozorňuje, že i ohledně výkladu tohoto ustanovení je rozpor v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Podle rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 Afs 69/2010 - 135, se soudní výluka aplikuje i na případy nárokové dotace, pokud jde o negativní rozhodnutí, tj. o rozhodnutí o jejím neposkytnutí. Naopak rozsudek ze dne 29. 11. 2012, č. j. 5 Ans 7/2011 - 90, dovozuje, že se soudní výluka na rozhodnutí o zamítnutí nárokové dotace vztahovat nemůže.

[14] Otázky, jež jsou v dosavadní judikatuře řešeny rozdílně a které předkládá devátý senát rozšířenému senátu k rozhodnutí, zní: 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?

[15] Zodpovězení druhé otázky by bylo namístě pouze tehdy, pokud by rozšířený senát dospěl k závěru, že příspěvek podle § 78 zákona o zaměstnanosti je dotací ve smyslu rozpočtových pravidel.

III.

Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[16] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou, zda je dána jeho pravomoc rozhodnout v předložené věci ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Předkládající senát zjistil, že ohledně věcného přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, o který v projednávané věci jde, existuje rozdílná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu. Jsou zde tudíž dány rozpory, o nichž přísluší dle § 17 s. ř. s. rozhodnout rozšířenému senátu. Není sporu ani o tom, že předložená otázka má význam pro rozhodnutí ve věci, neboť stěžovatelka v uplatněném kasačním důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. namítá chybné posouzení právě této otázky.

III. 2. Ústavní rámec soudní ochrany

[17] Ústavní rámec soudní ochrany před nezákonným jednáním veřejné správy tvoří především čl. 36 Listiny základních práv a svobod systematicky zařazený do její hlavy páté (Právo na soudní a jinou právní ochranu). Podle odst. 1 čl. 36 každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. Podle odst. 2, klíčového pro nynější věc, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.

[18] Listina základních práv a svobod poskytuje interpretační pravidla i pro zákony, které ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny vylučují určitá rozhodnutí z přezkumné pravomoci správních soudů. Z čl. 4 odst. 4 Listiny nutno dovodit, že žádné ustanovení zákona vylučující soudní přezkum rozhodnutí orgánů veřejné správy nelze vykládat extenzivně. Namístě je naopak maximální zdrženlivost, tedy v pochybnostech postup ve prospěch zachování práva na přístup k soudu (srov. obdobně nález sp. zn. IV. ÚS 393/2000, případně nález sp. zn. IV. ÚS 49/04, kde Ústavní soud dovodil přezkumnou pravomoc správních soudů ve vztahu k oprávnění správce daně stanovit zálohy daně jinak). Výluky ze soudního přezkumu proto mají být vykládány zužujícím způsobem. V pochybnostech má být přezkum umožněn. Je-li sporné, zda se na rozhodnutí správního orgánu vztahuje výluka, je zapotřebí zvolit výklad maximálně dbající zachování práva na přístup k soudu (srov. takto usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, bod 19).

[19] Tato ústavní pravidla jsou pro další výklad § 14 odst. 5 (dříve 4) rozpočtových pravidel naprosto klíčová (viz body [24] násl. níže).

[20] Posuzování dosahu výluky podle čl. 36 odst. 2 Listiny nutně předchází zjištění, zda jde o úkon, který podléhá soudnímu přezkumu dle § 65 a násl. s. ř. s., neboť uvedené ustanovení je podústavním provedením prvního.

[21] Povahou úkonu ve smyslu § 65 odst. 1 a násl. s. ř. s. se tento soud zabýval již dříve. Bylo tomu mj. v usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42 (č. 906/2006 Sb. NSS), v němž byl vysloven právní názor, že žalobní legitimace ve správním soudnictví není svázána s existencí *ex ante* přesně specifikovaných veřejných subjektivních hmotných práv žalobce, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - negativně projevil v jeho právní sféře.

[22] V dalším usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 - 86, č. 1764/2009 Sb. NSS, rozšířený senát jako obecný závěr vyslovil, že „*aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k zásahu do jeho právní sféry v žádném případě dojít nemohlo*“ (srov. k tomu též bod 38).

III. 3. Dotace a její soudní přezkum

[23] Dotací se ve smyslu § 3 rozpočtových pravidel rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Podstatným charakteristickým rysem každé dotace je její povinná účelovost, která musí být dodržena. Rozpočtová pravidla stanoví, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

[24] Podle § 14 odst. 5 (dříve 4) rozpočtových pravidel se na rozhodnutí o poskytnutí dotace (návrtné finanční pomoci) nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Uvedené ustanovení vylučuje použití správního řádu a případný soudní přezkum pouze pro případy pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace podle odst. 3 (nyní odst. 4); viz výslovné znění těchto ustanovení zákona, podle nichž *vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, přičemž právě na toto rozhodnutí se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání*.

[25] Doslovný výklad rozpočtových pravidel tedy 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 výluky ze soudního přezkumu. To jednak

s přihlédnutím k obecným kritériím výkladu obdobných zákonných ustanovení (viz bod [18] shora), jednak s ohledem na to, že neexistuje žádný jednoznačný argument, který by činil doslovný výklad zákona rozporný s jeho účelem či smyslem.

[26] 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 zde připomíná 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“ [Gratzingerová proti České republice, rozhodnutí velkého senátu, 10. 7. 2002, č. 39794/98, § 69].

[27] 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.

[28] Nad rámec práva vlastnického lze ovšem i u jiných typů dotací, které jsou v důsledku své právní konstrukce daleky k jednoznačnému právnímu nároku na jejich poskytnutí, uvažovat o zásahu do jiných ústavně chráněných práv. Může to být, dle povahy té či oné dotace, třeba právo na svobodnou volbu povolání či právo podnikat (čl. 26 Listiny), právo na zvláštní ochranu osob zdravotně postižených (čl. 29 Listiny), právo na ochranu zdraví (čl. 31 Listiny), na příznivé životní prostředí (čl. 35 odst. 1 Listiny), atd. V neposlední řadě se pak absence možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o nevyhovění dotační žádosti může dotknout také procesních práv žalobce, přinejmenším práva na přístup k soudu (čl. 36 odst. 2 Listiny) a práva na projednání věci bez zbytečných průtahů (čl. 38 odst. 2 Listiny) (srov. k tomu přiměřeně shora cit. usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 As 47/2005 – 86, body 42 – 44).

[29] Charakter dotace z hlediska nároku na její obdržení proto není pro výluky ze soudního přezkumu určující. Určující je jen pro rozsah samotného soudního přezkumu. Nemá-li žadatel o dotaci či návratnou finanční pomoc na její poskytnutí žádný právní nárok, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat ve smyslu ochrany ústavního práva na majetek. Skutečnost, že poskytovatel dotace má v takovémto případě široký prostor pro uvážení komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne, neznamená, že takovému žadateli bude soudní ochrana zcela odmítnuta.

[30] Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Princip právní jistoty je třeba spojit se zákazem svévole. Možnost uvážení státních orgánů musí být proto omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti je přístup ke spravedlnosti, tedy k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole (srov. nález ÚS ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, bod 37).

[31] Případný soudní přezkum negativních rozhodnutí o tzv. „nenárokových“ dotacích je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno žadatel nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související. Ten je určen právními předpisy, podmínkami danými v dokumentech, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, respektive základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě.

[32] Prostor pro uvážení správního orgánu má vždy své limity. Ty jsou buď stanoveny zákonem, nebo si je musí správní orgán vymezit ve své rozhodovací praxi sám a následně je také dodržovat. Předem stanovená kritéria pro rozhodování nesmí být excesivní, tj. nemohou například stanovovat diskriminační podmínky, na základě kterých by mělo být rozhodováno. Stejně tak nesmí být excesivní či svévolná aplikační praxe poskytovatelů dotace. Při rozhodování je nutné zohlednit konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012 – 40, č. 2736/2013 Sb. NSS). V rámci soudního přezkumu přísluší soudu posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil.

[33] Soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamená nahrazení správního uvážení uvážením soudu. Podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zruší správní soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost i tehdy, zjistí-li, že správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil. Z toho plyne, že soud u těchto správních rozhodnutí přezkoumává, zda nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Součástí přezkoumání je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním (srov. přiměřeně nález IV. ÚS 49/04).

[34] Výše uvedené závěry ohledně správního uvážení neplatí, pokud dojde k zastavení plateb již přiznané dotace. Je tomu tak proto, že okamžikem pravomocného rozhodnutí o přidělení dotace nepochybně vzniká příjemci nárok na její čerpání v souladu s jejím předpokládaným účelem. Rozhodnutím o poskytnutí dotace je vždy založeno legitimní očekávání příjemce, že mu bude dotace poskytnuta, a pokud dodrží všechna pravidla, budou mu ve stanovených termínech peněžní prostředky vyplaceny.

[35] Nevyplacení části dotace pro nesplnění podmínek zasahuje do právní sféry příjemce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k přislíbené dotaci, alespoň pokud jde o tu část, kterou se poskytovatel rozhodl nevyplatit. Z tohoto úhlu pohledu je i zde nárokový či nenárokový charakter dotace nepodstatný (blíže srov. cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/14).

III. 4. Povaha poskytovaného příspěvku

[36] Osoby se zdravotním postižením mají přirozeně obtížnější situaci při hledání vhodného zaměstnání. Stát se proto snaží řadou opatření jejich šance na trhu práce vyrovnávat a mnohdy osoby se zdravotním postižením či jejich zaměstnavatele cíleně zvýhodňuje, a to prostřednictvím nejrozličnějších přímých i nepřímých podpor.

[37] Základním právním předpisem je v tomto směru zákon o zaměstnanosti, který zaměstnávání osob se zdravotním postižením řeší v části třetí (§ 67 – § 84) s tím, že se těmto osobám poskytuje zvýšená ochrana na trhu práce. Jedná se o právo zdravotně postižené osoby na pracovní rehabilitaci (poradenská činnost zaměřená na volbu povolání, volbu zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti, teoretická a praktická přípravu pro zaměstnání nebo jinou výdělečnou činnost, zprostředkování zaměstnání), o možnost zaměstnavatele uzavřít s úřadem práce dohodu o chráněném pracovním místě a získat příspěvek na náklady vynaložené na jeho zřízení či příspěvek na částečnou úhradu provozních nákladů, o nyní posuzovaný příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením.

[38] Podpora zaměstnávání osob se zdravotním postižením se projevuje též v negativní motivaci zaměstnavatelů v podobě povinného podílu zaměstnanců se zdravotním postižením. V tomto směru se někdy hovoří o tzv. invalidní dani, neboť § 81 a násl. zákona o zaměstnanosti stanoví obecnou povinnost všem zaměstnavatelům s více než 25 zaměstnanci v pracovním poměru, zaměstnávat osoby se zdravotním postižením ve výši povinného podílu (4 %) těchto osob na celkovém počtu zaměstnanců.

[39] Na zákon o zaměstnanosti navazují další právní předpisy, které mají motivovat zaměstnavatele zaměstnávat osoby se zdravotním postižením a mezi které patří např. zákon o daních z příjmů (č. 586/1992 Sb.) upravující slevu na dani za každého zdravotně postiženého zaměstnance (§ 35), ale také např. zákon o veřejných zakázkách (č. 137/2006 Sb.) upravující zvýhodnění dodavatelů, jež zaměstnávají osoby se zdravotním postižením.

[40] Posuzovaný příspěvek je jednoznačně 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.

[41] 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 ...“).

[42] První zákonem o zaměstnanosti stanovenou podmínkou pro poskytnutí příspěvku je zaměstnávání více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců zaměstnavatele. Protože výše příspěvku vychází ze skutečně vyplacených prostředků na mzdy a platy, včetně pojistného a případného zvýšení o další náklady, je příspěvek poskytován zpětně vždy za uplynulé kalendářní čtvrtletí. Doručení žádosti o příspěvek úřadu práce nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí čtvrtletí je druhou podmínkou pro poskytnutí příspěvku (srov. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti). Třetí podmínkou pro poskytnutí příspěvku je tzv. bezdlužnost zaměstnavatele (srov. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti).

[43] Příspěvek nelze poskytovat za čtvrtletí, ve kterém je účinná dohoda o poskytnutí příspěvku na vytvoření pracovních příležitostí v rámci veřejně prospěšných prací pro osobu se zdravotním postižením nebo příspěvku na vyhrazení společensky účelného pracovního místa pro osobu se zdravotním postižením.

[44] O poskytnutí či neposkytnutí příspěvku vydá úřad práce (v současnosti krajská pobočka úřadu práce) rozhodnutí. Poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část je zaměstnavatel povinen prostřednictvím úřadu práce ve stanovené lhůtě odvést do státního rozpočtu, jestliže mu byl na základě nesprávných údajů vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši.

[45] Z citované zákonné úpravy lze dovodit, že 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.

[46] 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.“

IV. Shrnutí

[47] Výluka ze soudního přezkumu dle § 14 odst. 5 (dříve 4) rozpočtových pravidel se vztahuje pouze na pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace dle § 14 odst. 4 (dříve 3) rozpočtových pravidel.

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

V. Závěr

[49] Jelikož se jednalo o jedinou právní otázku významnou pro posouzení věci samé, rozhodl rozšířený senát rozsudkem v souladu s ustanovením § 71 odst. 2 písm. a) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu. Dospěl k závěru, že krajský soud byl povinen žalobu věcně přezkoumat, neboť v posuzovaném případě nebyly splněny podmínky pro odmítnutí podání. Proto 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 Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku. V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. září 2015

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu