



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobkyně: **ASKA grafik s. r. o.**, se sídlem Optátova 244/35, Brno, zastoupené Mgr. Petrem Žídkem, Ph.D., advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2014, č. j. 2014/24724-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2014, č. j. 36 Ad 43/2014 – 25,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2014, č. j. 36 Ad 43/2014 – 25, **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] V záhlaví specifikovaným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil výrok II. rozhodnutí Úřadu práce ČR - krajské pobočky v Brně ze dne 20. 3. 2014, č. j. BMA-T-141/2014, jímž žalobkyni nebyl podle § 78 odst. 3 a 8 písm. e) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) poskytnut příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 4. čtvrtletí roku 2013 v požadované výši 14.331,52 Kč.

[2] Žalobkyně brojila proti rozhodnutí žalobou u Krajského soudu v Brně. Krajský soud ji jako nepřipustnou odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. f) téhož předpisu. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2013,

č. j. 4 Ads 66/2013 - 23, podle něhož lze příspěvky poskytované na základě dohody o zřízení chráněného pracovního zahrnout pod pojem dotace podle § 3 písm. a) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Tyto závěry lze vztáhnout i na neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Podle rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 Ads 44/2014 - 20, a ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Ads 66/2013 - 23, se uplatní § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, podle něhož se na rozhodnutí podle odst. 4 téhož ustanovení nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. K závěrům o nemožnosti soudního přezkumu rozhodnutí o nepřiznání příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dospěl Nejvyšší správní soud i v rozsudku ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 124/2014 - 15.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti usnesení krajského soudu kasační stížnost, v níž navrhuje zrušení usnesení krajského soudu pro nezákonnost a vrácení věci k dalšímu řízení.

[4] Namítá, že při rozhodování o poskytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je nutno aplikovat krom obecných ustanovení rozpočtových pravidel rovněž § 78 zákona o zaměstnanosti, který je vůči rozpočtovým pravidlům ve vztahu speciality. Z formulace tohoto ustanovení vyplývá, že na poskytnutí předmětného příspěvku existuje při splnění zákonem stanovených podmínek nárok. Nárok na příspěvek a jeho zvýšení dovozuje i z jeho účelu. Zaměstnavatelé, u nichž více než 50% zaměstnanců tvoří osoby se zdravotním postižením na chráněných místech, musí jednak investovat do vytvoření chráněných pracovních míst, jednak nesou zvýšené náklady spojené s jejich provozem, přičemž tato místa vytváří mj. s vědomím, že jejich provoz je dotován. Závěr o nenárokovosti příspěvku by vedl k nejistotě na straně zaměstnavatelů, kteří by v každém čtvrtletí vynakládali nemalé výdaje na vytvoření míst, aniž by věděli, zda jim budou kompenzovány. V konečném důsledku by pak tento závěr mohl zcela narušit státní politiku ve vztahu k zaměstnávání zdravotně postižených, a to se všemi s tím spojenými důsledky v sociální oblasti.

[5] Za nepřipadný považuje odkazy krajského soudu na rozsudek ze dne 24. 10. 2013, sp. zn. 4 Ads 66/2013, týkající se zřízení či vymezení chráněného pracovního místa ve smyslu § 75 zákona o zaměstnanosti, které je podle stěžovatelky nenárokové. Namísto není ani odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 Afs 69/2010 - 135, kdy byl přezkoumáván příspěvek k hypotečnímu úvěru. Ten je však poskytován podle nařízení č. 249/2002 Sb., které bylo vydáno k provedení rozpočtových pravidel. V jeho případě neexistuje speciální úprava ve vztahu k § 14 odst. 1 rozpočtových pravidel.

[6] Za nárokový považuje příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením i odborná literatura, která uvádí, že v oblasti zaměstnávání osob se zdravotním postižením se jedná o „jediný příspěvek, který není Úřadem práce poskytován na základě dohody, ale zaměstnavateli na něj při splnění zákonných podmínek vzniká nárok“ (Steinichová, L. *Zákon o zaměstnanosti: komentář*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká

republika, 2010). V posuzovaném případě proto podle stěžovatelky nelze aplikovat § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, z čehož plyne, že na rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením se vztahují obecné předpisy o správním řízení a toto rozhodnutí není vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví.

[7] Závěry obsažené v rozsudcích 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, jsou překvapivé. Svědčí o tom i skutečnost, že pokud je stěžovatelce známo, Úřad práce ČR i žalovaný při poskytování příspěvku podle § 78 zákona o zaměstnanosti dosud vždy postupovali ve správním řízení, aniž by uvažovali o aplikaci § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel.

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[8] Žalovaný se ve vyjádření ztotožňuje se závěry krajského soudu o nepřípustnosti žaloby. Nejvyšší správní soud podle něj opakovaně posuzoval povahu příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněných pracovních místech podle § 78 zákona o zaměstnanosti v návaznosti na (ne)možnost přezkumu rozhodnutí o nich v souvislosti s § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Jelikož se jedná o dotaci ve smyslu § 3 písm. a) rozpočtových pravidel, uplatní se zákonná výluka jejich soudního přezkumu. Odkázal na judikaturu citovanou krajským soudem, přičemž má za to, že objektivně nelze shledat důvod pro odchýlení se od ní. Navrhuje proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

[9] Stěžovatelka v replice odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 1. 2013, sp. zn. 6 Ads 100/2012, a ze dne 24. 1. 2014, sp. zn. 4 Ads 97/2013, s nimiž se v mezidobí seznámila a v nichž Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkumu rozsudků krajských soudů. Má za to, že rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je rozporná, přičemž upozorňuje, že právě pro tento rozpor byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu postoupena věc sp. zn. 9 Ads 83/2014. Dále uvádí, že sám žalovaný není zřejmě zcela přesvědčen o správnosti jím prezentovaného výkladu o aplikaci § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel. Podle tohoto ustanovení nejen že je rozhodnutí o poskytnutí dotace vyloučeno ze soudního přezkumu, ale rovněž se na něj nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Žalovaný však při rozhodování o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dlouhodobě postupuje podle zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 21. 5. 2015, č. j. 1 Ads 234/2014 - 37, řízení o kasační stížnosti přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 9 Ads 83/2014, jehož předmětem bylo vyřešení právní otázky, zda je rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona o zaměstnanosti vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, a dále zda je výluka ze soudního přezkumu podle § 14 rozpočtových pravidel týkající se rozhodnutí o poskytnutí dotace aplikovatelná i na rozhodnutí, na které je právní nárok a na rozhodnutí, kterým nebyla dotace přiznána.

[11] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu o předložené právní otázce rozhodl rozsudkem ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, jímž zrušil usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 13. 1. 2014, č. j. 36 Ad 7/2013 - 52 a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Tím odpadla překážka, pro kterou bylo řízení v projednávané věci přerušeno, a proto soud rozhodl, že se v řízení pokračuje.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že v dalším odůvodnění vycházel z právního názoru vysloveného ve shora zmíněném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, jehož závěry je ostatně i povinen respektovat.

[13] Kasační stížnost je přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Podle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel se dotací ve smyslu tohoto předpisu rozumí *„peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel“*.

[16] Podle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

[17] Ve vztahu k tomuto ustanovení dospěl rozšířený senát v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, k závěru, že vylučuje použití správního řádu a případný soudní přezkum pouze pro případy pozitivního rozhodnutí o poskytnutí dotace podle 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.“*)

[18] Podle rozšířeného senátu *„[d]oslovný výklad rozpočtových pravidel tedy jednoznačně svědčí tomu, že výlučka 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. To jednak s přihlédnutím k obecným kritériím výkladu obdobných zákonných ustanovení (...), jednak s ohledem na to, že neexistuje žádný jednoznačný argument, který by činil doslovný výklad zákona rozporný s jeho účelem či smyslem.“*

[19] Charakter dotace z hlediska nároku na její obdržení proto není pro výlučku 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.

[20] Ve vztahu k povaze příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením pak ve výše citovaném rozsudku rozšířený senát uvedl, že *„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.“*

[21] Tento příspěvek není úřadem práce poskytován na základě dohody, ale zaměstnavateli na něj při splnění zákonných podmínek vzniká nárok. Tomu odpovídá text § 78 zákona o zaměstnanosti, (*„zaměstnavateli ... se poskytuje příspěvek“*, *„příspěvek náleží zaměstnavateli měsíčně ve výši“*, *„úřad práce vydá rozhodnutí o poskytnutí příspěvku, pokud zaměstnavatel splňuje ...“*). Zákon o zaměstnanosti pak pro poskytnutí příspěvku stanoví tři podmínky. Zaprvé zaměstnávání na chráněných místech více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu zaměstnanců zaměstnavatele (srov. § 78 odst. 1 zákona o zaměstnanosti). Druhou podmínkou je doručení žádosti o příspěvek úřadu práce nejpozději do konce kalendářního měsíce následujícího po uplynutí čtvrtletí (srov. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti). Třetí podmínkou pro poskytnutí příspěvku je tzv. bezdlužnost zaměstnavatele (srov. § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti).

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že krajský soud byl povinen žalobu věcně přezkoumat, neboť nebyly splněny podmínky pro její odmítnutí. Proto napadené usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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.

V Brně dne 14. října 2015

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu