



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudkyň Mgr. Petry Weissové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce **Ing. F. Č.**, zastoupeného Mgr. Viktorem Procházkou, advokátem se sídlem v Brně, Zemkova 20, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem v Praze 2, Na Poříčním právu 376/1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2014, č. j. 36 Ad 44/2013 - 32,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2014, č. j. 36 Ad 44/2013 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 30. 1. 2014, č. j. 36 Ad 44/2013 - 32 (dále jen „napadené usnesení“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2013, č. j. 2013/19674 - 421, jímž bylo zamítnuto odvolání proti II. výroku rozhodnutí Úřadu práce České republiky - Krajská pobočka v Brně (dále jen „správní orgán prvního stupně“) ze dne 7. 3. 2013, č. j. BBM-T-66/2013, a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo potvrzeno. Ve II. výroku rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo rozhodnuto o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením ve výši 220.439 Kč, podle ustanovení § 78 odst. 3 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“).

Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) v napadeném usnesení dospěl k závěru, že se stěžovatel domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle

zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“) vyloučeno. Poukázal přitom na § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, podle něhož se na rozhodnutí podle odstavce 4 téhož ustanovení nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Proto krajský soud žalobu v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl jako nepřipustnou.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení, které podle něj postrádá dostatečné odůvodnění vztahující se ke konkrétní věci a odkaz na odůvodnění jiné věci rozhodované Nejvyšším správním soudem (ze dne 24. 10. 2013, č. j. 4 Ads 66/2013 - 23) není podle něj případný. Závěr, že zákon o zaměstnanosti stanoví, že v případě porušení podmínek z dohody zaměstnavatelem se postupuje podle právních předpisů upravujících porušení rozpočtové kázně, není odůvodněn odkazem na stejně nebo podobně znějící ustanovení zákona. Pokud tím byl míněn § 75 odst. 10 rozpočtových pravidel, ten naopak podle stěžovatele nařizuje úřadu práce, aby v dohodě o zřízení chráněného pracovního místa rozlišil podmínky, při jejichž nesplnění zaměstnavatelem se jedná o porušení rozpočtové kázně a kdy se o porušení rozpočtové kázně nejedná. V odstavci 11 tohoto ustanovení se přímo stanoví, že porušením rozpočtové kázně je nevrácení příspěvku ve stanoveném termínu. Z toho podle stěžovatele vyplývá, že zákon o zaměstnanosti v souvislosti s příspěvkem na chráněné pracovní místo rozlišuje, kdy se jedná o porušení rozpočtové kázně a kdy nikoliv. Proto podle stěžovatele není správný závěr, že se v případě porušení podmínek z dohody zaměstnavatelem vždy postupuje podle právních předpisů upravujících porušení rozpočtové kázně, nýbrž takový postup se má odvíjet od konkrétní situace. Z toho stěžovatel dovozuje, že v případě příspěvku podle ustanovení § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti se nejedná o dotaci, jak dovodil v napadeném usnesení krajský soud, a nelze tedy aplikovat § 14 odst. 4 a 5 rozpočtových pravidel. Podle stěžovatele se jedná o plnění na základě dohody uzavřené podle ustanovení § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Důvodem neposkytnutí příspěvku ze strany správních orgánů, které ve věci v obou stupních rozhodovaly, bylo chybné právní posouzení skutkového stavu, jelikož stěžovatel v rámci sdružení podnikatelů podle ustanovení § 829 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, jako zaměstnavatel jen nahradil jiného účastníka sdružení V. K., aniž se jinak na jejich právech a povinnostech jako zaměstnavatelů něco změnilo. Podle stěžovatele se tedy jedná o právní posouzení věci, kterou zákon o zaměstnanosti ze soudního přezkumu nevylučuje. Navrhuje tedy napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjadřuje.

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a zjistil, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení, vázán rozsahem (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a důvody (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.),

pokračování

které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Zkoumal přitom také, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta první za středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného usnesení o odmítnutí žaloby, tedy implicitně v kasační stížnosti uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné před vyřešením sporných otázek, nastolených kasační stížností, zda má příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti povahu dotace dle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel, zda se na něj proto aplikují rozpočtová pravidla a pokud ano, zda je rozhodnutí o něm vyloučeno ze soudního přezkumu, vypořádat námitku stěžovatele, že příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je plněním dle § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nikoliv dotací, a proto na něj nelze použít rozpočtová pravidla.

Uvedený závěr stěžovatele není podle Nejvyššího správního soudu správný. Ze systematického výkladu i věcného řazení příslušných zákonných ustanovení zákona o zaměstnanosti, na něž stěžovatel odkazuje (§ 75 odst. 1 a § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti) vyplývá, že příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením (dále také jen „příspěvek“) je sice příspěvkem, který věcně souvisí s uzavřením písemné dohody mezi zaměstnavatelem a správním orgánem prvního stupně o zřízení chráněného pracovního místa dle § 75 odst. 1, věta první a § 75 odst. 9 zákona o zaměstnanosti, ale jeho poskytnutí není součástí takové dohody. Při zřízení chráněného pracovního místa se totiž poskytuje samostatný (jiný) příspěvek (srovnej § 75 odst. 1 věta druhá zákona o zaměstnanosti) a teprve vlastní zřízení chráněného pracovního místa písemnou dohodou dle § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je předpokladem pro to, aby zaměstnavateli, který na takto zřízeném chráněném pracovním místě zaměstnává více než 50 % osob se zdravotním postižením z celkového počtu svých zaměstnanců, byl poskytnut, za splnění dalších zákonných podmínek, i příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. Ten je však určen k jinému účelu, než příspěvek dle § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. To plyne z výslovné dikce § 78 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle něž *příspěvkem jsou nabírávány skutečně vynaložené prostředky na mzdy nebo platy (...), včetně pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na veřejné zdravotní pojištění*.

Zákon o zaměstnanosti tedy upravuje v části třetí ohledně zaměstnávání osob se zdravotním postižením v souvislosti s chráněným pracovním místem více druhů příspěvků, které mají odlišné předpoklady jejich poskytnutí, jejich povaha je však stejná (k tomu viz dále). Příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením tedy není plněním dle § 75 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, avšak „plnění“ dle uvedeného zákonného ustanovení je příspěvkem (na zřízení chráněného místa).

Jedná-li se o vyřešení shora nastolených sporných právních otázek (na povahu příspěvku a soudní přezkoumatelnost rozhodnutí o něm), je třeba poukázat na skutečnost,

že dosavadní judikatura Nejvyššího správního soudu je v odpovědích na ně nejednotná. Část se přiklání k názoru prezentovanému také krajským soudem v nynější věci, tedy že rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku soudnímu přezkumu nepodléhá (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2014, č. j. 5 Ads 44/2014 - 20, či na něj navazující rozsudky 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). Naopak například v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 23. 1. 2013, č. j. 6 Ads 100/2012 - 34, nebo ze dne 24. 1. 2014, č. j. 4 Ads 97/2013 - 78, byla věc týkající se téhož příspěvku podrobena věcnému přezkumu zdejším soudem poté, co byla meritorně posouzena krajskými soudy. Tedy ze soudního přezkumu vyloučena nebyla.

Vzhledem k nutnosti sjednocení této nejednotné judikatury, což je také jedním ze stěžejních úkolů Nejvyššího správního soudu (§ 12 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), byla otázka možností soudního přezkumu správních rozhodnutí o uvedených příspěvcích na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením předložena k posouzení rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, formuloval následující právní závěry:

- I. *Vyluka 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.*
- II. *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 citovaném rozsudku se tedy Nejvyšší správní soud přiklonil k závěru o soudní přezkoumatelnosti rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením dle § 78 odst. 3 zákona o zaměstnanosti.

Rozšířený senát zde předně vyjádřil úvahu o povaze poskytovaného příspěvku a uzavřel, že „[p]osuzovaný 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.“

Pokud tedy příspěvek, jehož poskytnutí se stěžovatel domáhal, má povahu dotace, pak na postup při rozhodování o něm je třeba aplikovat § 14 rozpočtových pravidel. I to implicitně z citovaného rozsudku rozšířeného senátu plyne.

Další spornou otázkou, kterou v této souvislosti musel rozšířený senát odpovědět, byla otázka mezi (výluky) soudního přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku, zejména z pohledu aplikace § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, podle něhož *na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*

pokračování

K tomu ve zmíněném rozsudku rozšířený senát uzavřel, že rozpočtová pravidla v § 14 odst. 4 dopadají pouze na kladná rozhodnutí o dotaci, tedy na případy, kdy poskytovatel dotace žadateli o dotaci vyhověl. To plyne ze samotného textu zákona (viz návětí § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění: *[v]yhově-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí...*).

Jelikož neposkytnutí příspěvku, mající povahu dotace, může být citelným zásahem do právní sféry žadatele, neboť ten při splnění zákonných podmínek očekává její poskytnutí, „tomuto legitimnímu očekávání musí být poskytnuta soudní ochrana v procesní i hmotněprávní rovině“ (bod 27 citovaného rozsudku rozšířeného senátu). Pro tuto soudní ochranu přitom není primárně určující „nárokovost“ dotace, tedy skutečnost, zda při splnění všech zákonem stanovených podmínek má na její poskytnutí žadatel nárok (tzv. nárokové dotace), či zda její poskytnutí je závislé pouze na uvážení jejího poskytovatele a právní nárok na její poskytnutí není vůbec (tzv. nenárokové dotace). Uvedené rozlišení dotací je významné nikoliv z hlediska možností jejich soudního přezkumu (zda je lze ve správním soudnictví přezkoumat či nikoliv), nýbrž pouze z hlediska rozsahu, tedy mezí, soudního přezkumu.

Soudní přezkum negativních rozhodnutí o tzv. nenárokových dotacích je podle rozšířeného senátu 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“ (bod 31 citovaného rozsudku rozšířeného senátu).

Na nyní posuzovaný případ však tyto závěry nedopadají, jelikož příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je svojí povahou onou dotací, na niž má žadatel právní nárok tehdy, pokud splní podmínky stanovené v § 78 zákona o zaměstnanosti.

Jedná-li se tedy o dotaci, na kterou vzniká žadateli nárok při splnění všech zákonem stanovených podmínek pro její poskytnutí (nárokovou dotaci), což je právě případ příspěvku, je negativní rozhodnutí poskytovatele způsobilé soudního přezkumu v plném rozsahu, neboť žadatel legitimně očekává, že za situace, kdy všechny zákonem stanovené podmínky splnil, mu bude příspěvek poskytnut. Zamítavé rozhodnutí se proto nepochybně dotýká jeho právní sféry a nelze jej z uvedeného důvodu ze soudního přezkumu vylučovat.

Závěry rozšířeného senátu o soudním přezkumu negativního rozhodnutí o příspěvku vyjádřené v citovaném rozsudku tedy dopadají i na nynější případ, v němž stěžovateli nebyl příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením poskytnut. Odvolání proti tomuto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo následně žalovaným zamítnuto. Toto negativní rozhodnutí žalovaného tedy bylo soudně přezkoumatelné.

Proto nelze než uzavřít, že krajský soud posoudil otázku nepřipustnosti žaloby podle § 68 písm. e) z důvodu výluky napadeného rozhodnutí ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. f) s. ř. s. odchýlně od nynějších judikатурních závěrů vyslovených

rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46. K tomu však Nejvyšší správní soud doplňuje, že v době, kdy krajský soud napadeným usnesením rozhodoval, citované závěry rozšířeného senátu ještě známy nebyly.

Lze tedy shrnout, že příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením je svojí povahou dotací podle § 3 písm. a) rozpočtových pravidel, na uvedený příspěvek dopadá zákonná úprava § 14 odst. 4 a 5 rozpočtových pravidel a negativní rozhodnutí o tomto příspěvku není vyloučeno ze soudního přezkumu podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

S ohledem na skutečnost, že krajský soud v napadeném usnesení vyjádřil k možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku odlišný právní názor, který není v souladu se závěry rozšířeného senátu zdejšího soudu, byť přijatými až v době po vydání napadeného usnesení, Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než toto usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit uvedenému soudu k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem, vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku a v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. října 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu