



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Agentura PANCÉR s. r. o.**, se sídlem Praha 4 – Chodov, K dubu 2330/2b, zastoupen Mgr. Janou Švehlovou, advokátkou se sídlem Praha 6, Mickiewiczova 242/17, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu**, Praha 3 - Žižkov, Domažlická 1139/11, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 4. 2014, č. j. MPSV-UP/49209/14/AA, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 7. 2014, č. j. 5 Ad 14/2014 – 20,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**
- III.** Žalobci **se vrací** zaplacený soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši **1000 Kč**, který mu bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla pro nepřipustnost odmítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného o námitkách ze dne 1. 4. 2014, č. j. MPSV-UP/49209/14/AA, proti protokolu ze dne 24. 2. 2014, č. j. 357007/14/AB, o výsledku veřejnosprávní kontroly provedené u stěžovatele jako příjemce veřejné finanční podpory za 1. čtvrtletí roku 2011, jejímž předmětem bylo hospodaření s veřejnými prostředky – příspěvkem na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za období 1. – 4. čtvrtletí roku 2011 podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o finanční kontrole“), a podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o státní kontrole“).

Městský soud dospěl k závěru, že ani protokol o proběhnuvší kontrole, ani rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole není rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s. ř. s.“, protože se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva ani povinnosti. Jedná se proto o úkony vyloučené ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu, neboť je přesvědčen o tom, že rozhodnutí, proti kterému směřovala žaloba, je způsobilé k soudnímu přezkumu. Vzhledem k tomu navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Stěžovatel se domnívá, že v jeho případě se jedná o situaci odlišnou než v judikátech na které odkázal městský soud, v nichž z kontrolních protokolů neplynuly pro kontrolovaný subjekt žádné povinnosti. V případě stěžovatele se jedná o povinnost zakotvenou v § 78 odst. 10 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o zaměstnanosti“, tj. povinnost vrátit přeplatek na státním příspěvku, jestliže mu byl vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši na základě nesprávných údajů. Stěžovatel má za to, že o takovém přeplatku pak již neprobíhá další správní řízení, neboť tato povinnost plyne přímo ze zákona. Právě zjištění přeplatku, které vychází z napadeného kontrolního protokolu, je předpokladem pro vznik právní povinnosti. Z uvedených důvodů má stěžovatel za to, že v jeho případě kontrolní protokol, potvrzený rozhodnutím o námitkách, je správním úkonem, jímž se závazně určují jeho povinnosti; přímo v jeho důsledku mu vzniká povinnost vrátit přeplatek na státním příspěvku. Dle stěžovatele to podtrhuje i skutečnost, že na kontrolní protokol (resp. vyřízení námitek) navazuje již pouze výzva správního orgánu s uvedením platebních údajů k vrácení přeplatku.

Stěžovatel dále upozorňuje, že pokud nesplní povinnost uloženou zákonem a nevrátí přeplatek na státním příspěvku, dopustí se porušení rozpočtové kázně ve smyslu zák. č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. V takovém případě již nebude splňovat podmínky pro přiznání státního příspěvku na zaměstnávání osob se zdravotním postižením. V případě, že by bylo na základě předmětného protokolu v návazném správním řízení shledáno, že se stěžovatel dopustil správního deliktu, a byla by mu uložena pokuta, pak by po dalších dvanáct měsíců nebylo u stěžovatele možno povolit ani chráněné pracovní místo. Stěžovatel proto žádá o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Žalovaný se ve svém vyjádření ztotožnil se závěrem městského soudu o tom, že ani kontrolní protokol, ani rozhodnutí o námitkách podle § 18 o státní kontrole, nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. Nad rámec dále ještě uvedl, že dle jeho názoru není rozhodnutím ani výzva k vrácení přeplatku, neboť ani jeden z těchto úkonů nelze považovat za exekuční titul, na jehož základě by bylo lze vymáhat vrácení přeplatku. Takovým úkonem by bylo až následné rozhodnutí finančního úřadu, ke kterému by musel žalovaný podat podnět na možné porušení rozpočtové kázně. Na základě těchto skutečností navrhuje žalovaný kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost proti napadenému usnesení je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem.

Napadené usnesení městského soudu i řízení, jež jeho vydání předcházelo, Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., a neshledal přitom vady,

pokračování

k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti. Vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze spisu byly zjištěny tyto skutečnosti. Stěžovatel požádal úřad práce o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za první čtvrtletí 2011 dne 18. 4. 2011. Tento příspěvek mu byl přiznán rozhodnutím ze dne 30. 5. 2011. Ve dnech 29. 4. 2013 až 31. 1. 2014 byla u stěžovatele prováděna veřejnosprávní kontrola v režimu zákona o finanční kontrole a zákona o státní kontrole. O výsledku provedené kontroly za předmětné období byl dne 24. 2. 2014 vydán protokol. Provedenou kontrolou bylo zjištěno, že příspěvek za kontrolované období byl poskytnut v nesprávné výši. V protokolu se nenachází žádná nápravná opatření, která by měl stěžovatel splnit. Poněvadž stěžovatel se závěry kontroly nesouhlasil, podal proti protokolu odůvodněné námitky. Těmto námitkám nebylo vyhověno žalobou napadeným rozhodnutím.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že jádrem sporu v nyní posuzované věci je, zda rozhodnutí o námitkách proti protokolu o provedené kontrole (příp. též samotný protokol) je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhá tak přezkumu ve správním soudnictví.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je k žalobě oprávněn (aktivně legitimován) ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“). Pouze v tomto případě se může žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní zákon jinak. Nejedná-li se tedy o úkon správního orgánu, kterým může být založeno, měněno, rušeno nebo závazně určeno právo nebo povinnost osoby, nejedná se o úkon, který je ve smyslu soudního řádu správního rozhodnutím. Takový úkon, který není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky rozhodnutí v § 65 odst. 1 s. ř. s., je pak podle § 70 odst. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen, a proto je podle § 68 písm. e) s. ř. s. žaloba domáhající se přezkumu takového vyloučeného úkonu nepřipustná. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. soud usnesením návrh odmítne, jestliže je nepřipustný (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010 - 219 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56).

Nejvyšší správní soud je při posuzování povahy rozhodnutí o námitkách proti protokolu o provedené kontrole toho názoru, že takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se tímto rozhodnutím nezakládají účastníkům s konečnou platností práva ani povinnosti. Předmětná kontrola byla prováděna podle zákona o finanční kontrole, přičemž podle jeho § 13 odst. 1 se vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami řídí při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě u kontrolovaného částí třetího zákona o státní kontrole, pokud zákon o finanční kontrole nestanoví jinak. Proto se i u veřejnosprávní kontroly prováděné v režimu zákona o finanční kontrole sepisuje protokol podle § 15 zákona o státní kontrole, proti němuž lze podat námitky, o nichž se rozhoduje postupem podle § 18 téhož zákona. V protokolu se uvádí označení kontrolního orgánu a kontrolních pracovníků na kontrole zúčastněných, označení kontrolované osoby, místo a čas provedení kontroly, předmět kontroly, kontrolní zjištění, označení dokladů a ostatních materiálů, o které se kontrolní zjištění opírá. Protokolem se tak kontrolovanému žádné povinnosti neukládají, stejně jako se mu neukládají ani rozhodnutím o případných námitkách proti protokolu. Povinnosti se kontrolovanému ukládají až v případném řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že v projednávaném případě je povinnost určena konkrétně, neboť jednoznačně vyplývá z identifikovaného nedostatku ve spojení s ust. § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti, vůbec to neznamená, že mu byla takto „vyplývající“ povinnost uložena napadeným protokolem, resp. rozhodnutím o námitkách. Na přijetí případných potřebných opatření po veřejnosprávní finanční kontrole pamatuje přímo zákon o finanční kontrole ve svém § 18, přičemž z jeho odst. 1 jednoznačně vyplývá, že opatření k odstranění nedostatků zjištěných při veřejnosprávní kontrole je podle této úpravy povinná přijmout kontrolovaná osoba sama bez dalšího, tj. tzv. přímo ze zákona, a to bezodkladně. Kontrolní orgán přitom může toliko stanovit, do kdy nejpozději má kontrolovaný danou zákonnou povinnost splnit. Je tak zřejmé, že za tohoto právního stavu žádné založení (stanovení) povinnosti ze strany kontrolního orgánu v protokolu nepřicházelo v úvahu a ten také nic takového neučinil. Jak tedy správně vyložil a uzavřel městský soud, kontrolní orgán stěžovateli v protokolu žádnou povinnost neuložil a nejednalo se tudíž o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

To, že rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole není úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s., vyplývá již z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z jeho rozsudku ze dne 25. 9. 2007, č. j. 4 Ads 32/2007 - 36, na což ostatně městský soud v napadeném usnesení také poukázal.

Nejvyšší správní soud tedy dospěl ke shodnému závěru jako městský soud, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

V této souvislosti však zde zůstává otázka předestřená účastníky řízení, tudíž, co je oním správním aktem, proti kterému může stěžovatel brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. Tato otázka nicméně není předmětem nyní projednávané věci, proto Nejvyšší správní soud pouze v obecné rovině nastiňuje možné řešení.

Jak již bylo uvedeno, státní příspěvek je žadateli (zaměstnavateli) přiznáván rozhodnutím správního orgánu podle § 78 odst. 7 písm. a) zákona o zaměstnanosti na základě posouzení jeho písemné žádosti doložené potřebnými doklady. Následné zjištění, zaevidované v protokolu o provedené kontrole, o tom, že byl příspěvek poskytnut v nesprávné výši, nemůže samo, s odkazem na ust. § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti, rušit účinky rozhodnutí správního orgánu o přiznání příspěvku v této výši a nutit tak příjemce příspěvku k jeho vrácení bez dalšího. Jak ostatně konstatoval také žalovaný, nejedná se u takového protokolu o právní titul k vymáhání povinnosti. Podle § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti platí, že *„poskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část je zaměstnavatel povinen prostřednictvím Úřadu práce ve stanovené lhůtě (podtrženo NSS) odvést do státního rozpočtu, jestliže mu byl na základě nesprávných údajů vyplacen neprávem nebo v nesprávné výši; obdobně je zaměstnavatel povinen vrátit příspěvek v případě, že mu byl poskytnut v období 12 měsíců přede dnem nabytí právní moci rozhodnutí o uložení pokuty za umožnění výkonu nelegální práce podle § 5 písm. e) bodu 3. Nesplnění těchto povinností je porušením rozpočtové kázně.“* Pokud tedy ke zjištění nesprávnosti dojde na základě veřejnosprávní kontroly provedené úřadem práce, musí být zaměstnavateli k zaplacení nesprávně vyplacené částky stanovena přiměřená lhůta. Až nesplnění povinnosti v takto stanovené lhůtě je pak možno považovat za porušení rozpočtové kázně; dlužnou částku následně vymáhá příslušný finanční úřad.

Mezi stranami není sporu o tom, že žalovaný (až po vydání rozhodnutí o námitkách, které je pro rozhodování soudu hraniční dle § 75 odst. 1 s. ř. s.) adresoval stěžovateli výzvu k vrácení přeplatku, kterou jej vyzval k vrácení poměrné části poskytnutého příspěvku ve lhůtě třiceti dnů od jejího doručení. Bylo-li soudem dovozeno, že kontrolní protokol ani rozhodnutí

pokračování

o námitkách proti němu nejsou těmi úkony správního orgánu, proti nimž lze brojit žalobou podle s. ř. s., nutno vážit povahu výzvy žalovaného, kterou na základě provedené kontroly a s odkazem na § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti deklaroval povinnost stěžovatele vrátit část poskytnutého příspěvku a stanovil mu k tomuto úkonu lhůtu.

Jak již Nejvyšší správní soud judikoval, výzva správního orgánu může naplňovat jak materiální znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (viz např. rozhodnutí ze dne 31. 3. 2009, č. j. 7 Afs 24/2009 - 71), zakládá-li, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti stěžovatele, tak rovněž znaky jiného úkonu správního orgánu, jímž je zasahováno do jeho práv podle § 82 s. ř. s. Řízení podle ustanovení ust. § 82 a násl. s. ř. s. směřuje k poskytnutí ochrany v případech, kdy správní orgán zasáhne do práv určité osoby způsobem neumožňujícím využití jiných prostředků obrany, např. žaloby proti nezákonnému rozhodnutí (viz např. rozhodnutí ze dne 30. 4. 2014, č. j. 6 Afs 46/2014 - 39). Odmítnutí možnosti jakékoli obrany proti výzvě, která stěžovateli ukládá povinnost a jejíž neuposlechnutí má pro něj negativní důsledky (zahájení řízení o možném porušení rozpočtové kázně, nemožnost žádat o příspěvek), by bylo v rozporu se zásadami spravedlivého procesu. Taková situace by navíc negovala zásadu presumpce správnosti správních rozhodnutí, protože rozhodnutí o poskytnutí dotace stěžovateli v určité výši nebylo kontrolním protokolem zrušeno ani změněno. S ohledem na to, že jiné rozhodnutí správního orgánu (jiný úkon správního orgánu zasahující do jeho práv) ohledně předmětného příspěvku nebylo vydáno, pro stěžovatele je nadále závazné rozhodnutí o poskytnutí dotace. Lze dále připomenout, že není vhodným řešením fakticky nutit osobu podléhající povinnosti vrátit část příspěvku k rozpočtové nekázní s cílem dosáhnout vydání rozhodnutí podle § 44a odst. 9 zákona č. 218/2000 Sb. (rozpočtová pravidla), jež je spojeno s rizikem penalizace plynoucí z odst. 8 téhož ustanovení.

Poněvadž však tato otázka není předmětem nyní projednávané věci, bude na krajských soudech v jiných řízeních posoudit povahu výše uvedené výzvy a možnosti obrany proti ní.

Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud ve věci přistoupil k vydání meritorního rozhodnutí, nerozhodoval již o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti; proto také stěžovateli vrací soudní poplatek za tento návrh uhrazený.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady řízení o kasační stížnosti v míře přesahující rámec jeho úřední činnosti nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. listopadu 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu