



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců Mgr. Petry Weissové a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobkyně: **Agentura ATHENA s.r.o.**, se sídlem Karolíny Světlé 3366/6, Kroměříž, zast. JUDr. Zdeňkem Sochorcem, advokátem, se sídlem Popovice 9, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti úkonu žalovaného ze dne 21. 6. 2019, č. j. MPSV-2019/114936-853 a proti výzvě k vrácení dotace ze dne 8. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/140952-853, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 10. 2019, č. j. 15 A 127/2019 - 28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobkyně se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhala zrušení úkonu žalovaného ze dne 21. 6. 2019, č. j. MPSV-2019/114936-853 (dále jen „vyřízení námitek“), a výzvy k vrácení dotace ze dne 8. 7. 2019, č. j. MPSV-2019/40952-853 (dále jen „výzva k vrácení dotace“), (souhrnně dále též „napadené dokumenty“), jejichž důsledkem měla být povinnost vrátit část dotace ve výši 260.604,64 Kč, poskytnuté na základě rozhodnutí žalovaného č. OPZ/1.1/040/0002635 (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), jejímž předmětem bylo financování projektu „Znovu do práce“ (dále jen „projekt“).

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl. Shledal, že napadené dokumenty nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze proti nim brojit správní žalobou. Žalobu tudíž považoval za nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) téhož zákona.

II.

[3] Proti napadenému usnesení se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatelka rozporuje závěr městského soudu, podle nějž úkony, které žalovaný učinil v návaznosti na kontrolu, jejíž průběh zachytil v protokolu o kontrole ze dne 31. 1. 2019, č. 000067-2019/OPZ (dále jen „protokol“), tedy vyřízení námitek a výzva k vrácení dotace, představovaly pouze podklady, na jejichž základě mohl správní orgán rozhodovat o právech a povinnostech stěžovatelky ve správním řízení. Stěžovatelka však má za to, že pokud je navazujícím úkonem na protokol o kontrole výzva k vrácení dotace, je nezákonné odmítnout přezkum postupu správního orgánu, který výzvě předcházel. V tomto směru odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2018, č. j. 5 As 337/2017 - 30.

[5] Podle stěžovatelčina mínění sám městský soud dovodil (ve shodě se závěry plynoucími ze zmíněného rozsudku č. j. 5 As 337/2017 - 30), že nelze odmítnout soudní přezkum v případech, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovaným subjektům nějaká povinnost. Taktéž v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43 podle stěžovatelky Nejvyšší správní soud dovodil, že soudní přezkum se připouští v případech, kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření k nápravě, resp. uložena povinnost, vyplývá-li oprávnění k jejímu uložení ze zvláštního právního předpisu. Kontrola dotace je procesním postupem, kterému byla stěžovatelka povinna se podvolit. Jestliže byl tento postup ukončen vydáním výzvy k vrácení dotace, jedná se o uložení povinnosti, kterou stěžovatelka musela splnit a soudní přezkum tudíž není možné odepřít.

[6] Za nesprávný považuje stěžovatelka i odkaz městského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018 - 28. Ten se podle ní vztahuje na zcela odlišný případ.

[7] Stěžovatelka nakonec v kasační stížnosti poukazuje na skutečnost, že pokud by na výzvu nereagovala a dotaci nevrátila, byla by vůči ní zahájena další kontrola, a to ze strany správce daně. Proběhlo by tudíž další správní řízení zakončené vydáním dalšího rozhodnutí ve věci. Vyhověla-li by výzvě k vrácení dotace, věc by byla uzavřena a nebylo by již možné soudní přezkum zahájit. Odmítnutí soudního přezkumu v nynějším případě tudíž představuje popření základních zásad právního státu a podporu libovůle správního uvážení.

[8] Stěžovatelka městskému soudu vytýká i to, že v napadeném usnesení nezodpověděl otázku, proč by měla být vystavena riziku další kontroly dotace ze strany správce daně, má-li právo na přezkum podkladů pro vydání výzvy k vrácení dotace, především vyřízení námitek. Podle stěžovatelky neexistuje jiný způsob, jakým by mohla hájit svá práva. V případě nevrácení dotace na základě výzvy současně riskuje povinností k vrácení dotace a vyměření penále ve stoprocentní výši.

III.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

IV.

[10] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Podle ustálené judikatury lze kasační stížnost proti takovému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65). Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Nejvyšší správní soud se v takovém případě v řízení o kasační stížnosti zabývá výlučně tím, zda byly splněny zákonné předpoklady pro odmítnutí žaloby. Nemůže se však zabývat věcí samou, neboť to před ním nečinil ani krajský (resp. zde městský) soud.

[13] Spornou zde byla otázka, zda vyřízení námitek a výzva k vrácení dotace jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud shledal, že tyto úkony navazují na protokol o kontrole, který není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., jelikož se nejedná o úkon správního orgánu, kterým se zakládají, mění, ruší či závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti stěžovatelky. Tudíž ani navazující vyřízení námitek a následná výzva k vrácení dotace rozhodnutími ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nejsou.

[14] Městský soud zde poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (již zmíněné rozsudky č. j. 5 As 337/2017 - 30, č. j. 5 As 152/2012 - 43 a č. j. 1 Afs 293/2018 - 28, jakož i na rozsudek ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Afs 219/2016 - 27). Na základě nich dospěl k závěru, že protokol o kontrole neukládá stěžovateli žádnou povinnost. Tudíž nelze soudně přezkoumat ani vyřízení námitek, neboť soudní přezkum tohoto úkonu je přípustný pouze v případech, ukládá-li protokol o kontrole kontrolované osobě přímo určitou povinnost. V nyní posuzované věci protokol o kontrole toliko deklaroval, že stěžovatelce bude zaslána výzva k vrácení dotace. To však podle městského soudu nepředstavuje uložení povinnosti. Soudní přezkum tudíž nebyl na místě, neboť vyřízení námitek není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[15] K povaze výzvy k vrácení dotace dále městský soud uvedl, že ani ta nepředstavuje individuální správní akt, jímž by se zakládaly, měnily nebo rušily práva či povinnosti. Podle městského soudu jde pouze o neformální a mocensky nevynutitelný úkon správního orgánu informující stěžovatelku o dalším postupu poskytovatele dotace. Ani výzva k vrácení dotace tedy nemá povahu rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. Tento svůj závěr opřel též o již citované rozsudky č. j. 5 Afs 219/2016 - 27 a č. j. 1 Afs 293/2018 - 28.

[16] S uvedenými úvahami městského soudu se Nejvyšší správní soud beze zbytku ztotožňuje.

[17] Z obsahu protokolu o kontrole vyplývá, že žalovaný v rámci kontrolního zjištění č. 1 dovodil v kapitole rozpočtu „Nákup služeb“ pochybení spočívající ve střetu zájmů. Jeden z jednatelů stěžovatelky totiž současně zastával pozici krajského ředitele pro Zlínský kraj

u dodavatele rekvalifikačních kurzů v rámci projektu. Z uvedeného protokolu však nevyplývá, že by žalovaný v souvislosti s tímto kontrolním zjištěním stěžovatelce uložil jakoukoliv povinnost. V protokolu žalovaný uvedl pouze to, že po ukončení kontroly bude stěžovatelka vyzvána podle § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), k vrácení dotace ve výši 100% z částky použité na financování veřejné zakázky (245.275 Kč) s připočtením alikvotního podílu nepřímých nákladů (25%) ve výši 61.318,75 Kč. Dodal též, že toto zjištění bude nahlášeno Řídicímu orgánu jako podezření na nesrovnalost a po jeho posouzení bude v případě nesplnění výzvy k vrácení dotace předán podnět místně příslušnému orgánu finanční správy k vyměření odvodu ve výši sankce a penále za porušení rozpočtové kázně podle § 44 rozpočtových pravidel. Součástí protokolu o kontrole bylo i poučení o možnosti podání námitek proti kontrolním zjištěním podle § 13 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Z uvedeného je zřejmé, že v protokolu o kontrole žalovaný stěžovatelce žádnou konkrétní povinnost neuložil, jak se stěžovatelka mylně domnívá. Sdělení o dalším postupu žalovaného uvedené v protokolu o kontrole neobsahuje uložení jakékoliv povinnosti (ani povinnosti k vrácení dotace). Obsah protokolu o kontrole je v tomto směru zcela jednoznačný a nepochybný. Městský soud povahu tohoto dokumentu posoudil správně, dospěl-li k závěru, že jím nemohlo být zasaženo do práv kontrolovaného subjektu.

[18] S ohledem na právě uvedené městský soud nepochybil ani v posouzení povahy vyřízení námitek. Správně poukázal na relevantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž protokolem o kontrole nemůže být zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, neboť obsahuje pouze kontrolní, resp. skutková zjištění, a proto ani vyřízení námitek, které směřují proti kontrolním zjištěním zachyceným v protokolu, není rozhodnutím, proti němuž se lze bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu (viz např. již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 337/2017 - 30, nebo též rozsudek ze dne 15. 2. 2017, č. j. 6 Afs 193/2016 - 31, ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 - 144 či ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30).

[19] Nejvyšší správní soud zde nepřehlédl stěžovatelčinu námitku, v níž odkazovala na závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 152/2012 - 43, který zmiňoval také městský soud v napadeném usnesení. Z uvedeného rozsudku vyplývá, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole je přípustný v případech, „*kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu*“. O takový případ se však v nyní projednávané věci nejedná. Jak již výše uvedeno, podle konkrétního obsahu protokolu o kontrole stěžovatelce žádná povinnost uložena nebyla. Závěry odkazovaného rozsudku proto na daný případ nedopadají. Z uvedeného důvodu městský soud správně uzavřel, že vyřízení námitek není rozhodnutím způsobilým soudního přezkumu na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.

[20] Taktéž povahou výzvy k vrácení dotace, již stěžovatelka také považovala za rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 s. ř. s., se Nejvyšší správní soud v minulosti několikrát zabýval. Na to upozornil i městský soud s odkazem na opakovaně citované rozsudky č. j. 5 Afs 219/2016 - 27 či č. j. 1 Afs 293/2018 - 28. Nejvyšší správní soud i s těmito závěry, obsaženými zejména v odst. 8. napadeného usnesení, zcela souhlasí, aniž považuje za potřebné je nyní opakovat. Postačí pro stručnost odkázat na přílehlavé úvahy městského soudu, k nimž netřeba cokoliiv dodávat. Výzva k vrácení dotace v souzené věci pouze neformálně

pokračování

informovala stěžovatelku o tom, co vyplynulo již z protokolu o kontrole a o dalším postupu žalovaného jako poskytovatele dotace v případě, že stěžovatelka nevrátí dobrovolně část dotace za porušení podmínek vyplývajících pro ni z rozhodnutí o poskytnutí dotace. Výzva k vrácení dotace totiž není přímo vynutitelná a další postup příjemce dotace (stěžovatelky) poté, co jej kontrolní orgán seznámil s kontrolními zjištěními, resp. poté, co vypořádal uplatněné námitky proti kontrolním zjištěním, je na jeho uvážení. Je tedy výlučně věcí stěžovatelky, zda žalovaný vytykána pochybení uzná a dotaci či její část vrátí (dobrovolně), nebo zda vyčká výsledku následného daňového řízení u správce daně týkající se porušení rozpočtové kázně. Teprve výsledek tohoto řízení a v rámci něj i závěr o porušení povinnosti vyplývající pro příjemce dotace z rozhodnutí o poskytnutí dotace může být předmětem přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí ve správním soudnictví. Městský soud ani v tomto posouzení nepochybil.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani stížnostní námitce, podle níž je odkaz městského soudu na rozsudek č. j. 1 Afs 293/2018 - 28, nesprávný, neboť se týká skutkově odlišného případu. Jakkoliv je třeba se stěžovatelkou souhlasit v tom, že věc posuzovaná v odkazovaném rozsudku prvního senátu se od nynější co do skutkového základu liší, právní závěry týkající se povahy, resp. charakteru výzvy k vrácení dotace jsou přesto použitelné i na nyní projednávanou věc, neboť se týkají výkladu téže právní úpravy. Městský soud uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu použil správně a také čtvrtý senát na úvahy vyjádřené v rozsudku č. j. 1 Afs 293/2018 - 28 odkazuje.

[22] Na právě uvedených závěrech ničeho nemění ani stěžovatelčina argumentace, podle níž v případě, kdy na protokol o kontrole a vyřízení námitek navazuje výzva k vrácení dotace, dochází k uložení povinnosti. Nejvyšší správní soud opětovně poukazuje na to, co již uvedl výše v odst. [16]. Samotné kontrolní zjištění v daném případě neobsahovalo povinnost k vrácení dotace, nýbrž pouze sdělení následného postupu ze strany poskytovatele dotace. Procesní postup při vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí vztahujícího se k vrácení dotace vždy záleží na tom, o jaký typ dotace se jedná, resp. podle jakého právního předpisu je dotace poskytována a na základě jakého dotačního titulu. Jedná-li se o dotaci poskytnutou podle rozpočtových pravidel, jak tomu bylo v nynější věci, ta je poskytována na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace. K posouzení, zda byly splněny podmínky stanovené v takovém rozhodnutí, je podle rozpočtových pravidel povolán příslušný správce daně. Tudíž právě jeho rozhodnutí bude za splnění zákonem stanovených podmínek rozhodnutím soudně přezkoumatelným. Teprve jím může být uložena povinnost k vrácení (části) dotace, jež je také právně vynutitelná. Právo na přístup k soudu tudíž stěžovatelka měla stále zachováno.

[23] Městský soud tedy nepochybil, dospěl-li k závěru, že napadené dokumenty nejsou rozhodnutími ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a jsou proto vyloučeny ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) téhož zákona. Správně také shledal, že žaloba směřující proti vyřízení námitek a výzvě k vrácení dotace je nepřípustná, a proto ji odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[24] S ohledem na právě uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl naplněn.

V.

[25] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného nepovažuje kasační stížnost za důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl v řízení účastníkem úspěšným, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá na náhradu nákladů tohoto řízení právo.

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

V Brně dne 14. června 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu