



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců Mgr. Ondřeje Mrákoty a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **Agentura PANCÉR s. r. o.**, IČ 26155788, se sídlem K dubu 2330/2b, Praha 4 – Chodov, zastoupený Mgr. Janou Švehlovou, advokátkou, se sídlem Mickiewiczova 242/17, Praha 6, proti žalovanému: **Úřad práce České republiky – krajská pobočka pro hlavní město Prahu**, se sídlem Domažlická 1139/11, Praha 3 - Žižkov, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2014, č. j. 5 A 183/2014 - 45,

**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 :**

**I. Průběh dosavadního řízení**

Žalobce (dále též „stěžovatel“), je zaměstnavatelem zaměstnávajícím na chráněných pracovních místech více než 50 % osob se zdravotním postižením. Na základě jeho žádosti je mu dlouhodobě pravidelně přiznáván státní příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle dle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“). Ve dnech 29. 4. 2013 až 3. 7. 2014

proběhla u stěžovatele kontrola hospodaření s veřejnými prostředky - příspěvkem na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením, a to za období 1. až 4. čtvrtletí roku 2011. O výsledku kontroly za 2. čtvrtletí (tj. za období od 1. 4. 2011 do 30. 6. 2011) vydal žalovaný dne 17. 7. 2014 protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly u příjemce veřejné finanční podpory. V bodu 5) tohoto protokolu je uvedeno, že za kontrolované období vznikl přeplatek ve výši 244 928 Kč, neboť bylo zjištěno, že příspěvek za toto období byl poskytnut v nesprávné výši, když měsíční výše skutečně vynaložených mzdových nákladů za měsíce duben, květen a červen 2011 je rozdílná od výše poskytnutého příspěvku. Stěžovatel proti závěrům kontrolního protokolu podal námitky. Rozhodnutím žalovaného ze dne 15. 8. 2014, č. j. MPSV-UP/119432/14/AA, nebylo námitkám vyhověno. Podanou správní žalobou se poté stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí o námitkách a protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly ze dne 17. 7. 2014, sp. zn. 14103-13-AB, č. j. 1088121/14/AB.

Městský soud v Praze stěžovatelem podanou žalobu odmítl, když dospěl k závěru, že ani protokol o výsledku kontroly, ani rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), není rozhodnutím ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (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 dle § 70 písm. a) s. ř. s.

Včas podanou kasační stížností se nyní stěžovatel domáhá zrušení shora uvedeného usnesení městského soudu, jímž byla jeho žaloba proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky o námitkách ze dne 15. 8. 2014, č. j. MPSV-UP/119432/14/AA, pro nepřípustnost odmítnuta.

## II. Obsah kasační stížnosti

Usnesení městského soudu napadá stěžovatel z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, neboť je přesvědčen, že rozhodnutí, proti kterému směřovala žaloba, je způsobilé k soudnímu přezkumu.

V kasační stížnosti stěžovatel především uvádí, že se v jeho případě jedná o situaci odlišnou od judikátů, 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 ustanovení § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti, tj. povinnost vrátit přeplatek na státním příspěvku, jestliže 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. Přímou v jeho důsledku mu vzniká povinnost vrátit přeplatek na státním příspěvku. Dle stěžovatele výše uvedené potvrzuje i skutečnost, že na kontrolní protokol (resp. vyřízení námitek) navazuje již pouze výzva správního orgánu s uvedením

pokračování

platebních údajů k vrácení přeplatku, která však není rozhodnutím a není výsledkem správního řízení.

Stěžovatel ve svém podání dále argumentuje, že pokud nesplní povinnost uloženou zákonem a nevrátí přeplatek na státním příspěvku, dopustí se porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona 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 navazujícím správním řízení shledáno, že se stěžovatel dopustil správního deliktu a byla mu uložena pokuta, pak by po dalších dvanáct měsíců nebylo u stěžovatele možno povolit ani chráněné pracovní místo. Stěžovatel proto také žádá o přiznání odkladného účinku podané kasační stížnosti.

Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatele uvádí, že protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly ze dne 17. 7. 2014, není rozhodnutím ve smyslu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Protokol neobsahuje výrokovou část ani odůvodnění. V rámci kontrolního procesu je zjišťován konkrétní faktický stav věci a porovnáván se stavem žádoucím, který vyžadují příslušné právní předpisy a jsou konstatovány zjištěné nedostatky. Protokol o výsledku kontroly nezasahuje do práv stěžovatele a je vyloučen ze soudního přezkumu.

Rozhodnutí o námitkách ze dne 15. 8. 2014 (podle § 18 zákona o státní kontrole) také neobsahuje výrokovou část a proti tomuto rozhodnutí není dle § 18 odst. 3 zákona o státní kontrole přípustný opravný prostředek. Takové rozhodnutí nemění právní postavení stěžovatele, nejedná se o rozhodnutí dle správního řádu. Protokolem se kontrolovanému (stěžovateli) žádné povinnosti neukládají, stejně jako se povinnosti neukládají rozhodnutím o námitkách proti protokolu. Nejde tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Protokol a rozhodnutí o námitkách jsou tak nepochybně úkony, které jsou ze soudního přezkumu vyloučeny, což vyplývá i z judikatury Nejvyššího správního soudu, např. z rozsudku ze dne 25. 9. 2007, č. j. 4 Ads 32/2007 – 36, resp. z rozsudku ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 – 29.

Žalovaný ve svém vyjádření dále uvádí, že se neztotožňuje s návrhem stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Námitky stěžovatele proti budoucímu kontrolnímu zjištění a případnému vrácení částek státu a možnému uložení pokuty za správní delikt i za další období a námitky ohledně nemožnosti uzavření dohody o vymezení nebo vytvoření chráněného pracovního místa a zaštiťování se veřejným zájmem ve věci podpory chráněných pracovních míst jsou ve vztahu k projednávané věci irelevantní. Veřejným zájmem je nejen zaměstnávání osob se zdravotním postižením a jeho podpora státem prostřednictvím řady nástrojů upravených v zákoně o zaměstnanosti, ale také efektivní vynakládání prostředků ze státního rozpočtu a správné odvádění pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a pojistného na veřejné zdravotní pojištění. Účelem poskytování příspěvku je podpořit zaměstnanost osob se

zdravotním pojištěním, nikoli nahradit vše, co zaměstnavatel poskytuje zaměstnanci. Přiznání odkladného účinku by nebylo v souladu se zákonem o finanční kontrole a se zákonem o rozpočtových pravidlech.

S ohledem na vše výše uvedené žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, 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 osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.) a stěžovatel je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.) a zkoumal při tom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost soud neshledal důvodnou.

Ze správního spisu plyne, že stěžovatel požádal Úřad práce o příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 2. čtvrtletí roku 2011. Ve dnech 29. 4. 2013 až 3. 7. 2014 byla u stěžovatele provedena veřejnosprávní kontrola podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, v rozhodném znění (dále jen „zákon o finanční kontrole“) a zákona o státní kontrole, jejímž předmětem bylo hospodaření s příspěvkem na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením. O výsledku provedené kontroly za předmětné období byl dne 17. 7. 2014 vydán protokol, podle kterého 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. Stěžovatel se závěry kontroly nesouhlasil a proti protokolu o výsledku provedené kontroly podal námitky, kterým nebylo rozhodnutím ze dne 15. 8. 2014 vyhověno. Dne 18. 11. 2014 byla stěžovateli doručena výzva žalovaného ze dne 13. 11. 2014, č. j. 1088121/14/AB, k vrácení přeplatku na poskytnutém příspěvku.

V posuzované věci je spornou otázka, zda rozhodnutí o námitkách proti protokolu o provedené kontrole či samotný protokol o výsledku provedené kontroly je rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., a podléhá tak přezkumu ve správním soudnictví. Uvedenou otázkou se Nejvyšší správní soud zabýval také v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 Ads 126/2014 - 81, ve kterém ke kasační stížnosti stejného stěžovatele přezkoumával usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 1. 4. 2014, č. j. MPSV-UP/49209/14/AA, o námitkách proti protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly hospodaření s příspěvkem na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením za 1. čtvrtletí roku 2011. Z uvedeného rozsudku ze dne 20. 11. 2014 zdejší soud vychází i v nyní projednávané věci, neboť neshledal důvod pro odklon od v něm vyjádřeného právního názoru a pro postup podle § 17 odst. 1 s. ř. s.

pokračování

Dle ustanovení § 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 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 písm. 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, nebo 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 § 13 odst. 1 tohoto zákona se vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami řídily při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě u kontrolovaného částí třetího zákona o státní kontrole, pokud zákon o finanční kontrole nestanovil jinak. Proto se také u veřejnosprávní kontroly prováděné v režimu zákona o finanční kontrole sepisoval protokol podle § 15 zákona o státní kontrole, proti němuž bylo lze podat námitky, o nichž se rozhodovalo postupem podle § 18 téhož zákona. V protokolu se uvádělo 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 neukládaly, stejně jako se mu neukládaly 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.

Skutečnost, 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 usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, nebo 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.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že v projednávaném případě je povinnost určena konkrétně, neboť jednoznačně vyplývá z identifikovaného nedostatku ve spojení s ustanovením § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti, vůbec to neznamena, že mu

byla takto „vyplývající“ povinnost uložena napadeným protokolem, resp. rozhodnutím o námitkách. V této souvislosti však zde zůstává otázka, kterou vznáší stěžovatel v kasační stížnosti, co je oním správním aktem, proti kterému může stěžovatel brojit žalobou podle § 65 s. ř. s. Tato otázka sice není předmětem nyní projednávané věci, ale lze uvést, že Nejvyšší správní soud pouze v obecné rovině v rozsudku ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 Ads 126/2014 – 81, nastínil její možné řešení:

*„Jak již bylo uvedeno, státní příspěvek je žadateli (zaměstnavateli) přiznáván rozhodnutím správního orgánu podle § 78 odst. 8 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 ustanovení § 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. 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 o námitkách proti němu nejsou těmi úkony správního orgánu, proti nimž lze brojit žalobou podle § 65 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 § 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

pokračování

*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 nekázni 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.“*

## V. Závěr

S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal důvodnou, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud ve věci přistoupil k vydání meritorního rozhodnutí bezodkladně po provedení procesních úkonů, 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 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovanému správnímu orgánu, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, proto soud náhradu nákladů řízení žalovanému nepřiznal.

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

V Brně dne 8. ledna 2015

JUDr. Jakub Camrda  
předseda senátu