



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Petra Hlušíka a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Agentura PANCÉR s. r. o.**, IČO: 26155788, se sídlem K dubu 2330/2b, Praha 4, zast. 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, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2015, č. j. 11 Ad 1/2015 – 19,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 8. 2015, č. j. 11 Ad 1/2015 – 19, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá** a věc **se postupuje** k vyřízení Ministerstvu práce a sociálních věcí.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) je zaměstnavatelem zaměstnávajícím na chráněných pracovních místech více než 50 % osob se zdravotním postižením. Na základě žádosti je mu dlouhodobě přiznáván státní příspěvek na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením podle § 78 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen

„zákon o zaměstnanosti“). Ve dnech 29. 4. 2013 až 3. 7. 2014 proběhla u stěžovatele veřejnoprávní kontrola podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole (dále jen „zákon o finanční kontrole“) a zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“), jejímž předmětem bylo hospodaření s předmětným příspěvkem za období roku 2011. O výsledku kontroly za 2. čtvrtletí 2011 byl vydán protokol ze dne 17. 7. 2014, který konstatuje mj. přeplatek na příspěvku ve výši 244.928 Kč s tím, že příspěvek byl poskytnut v nesprávné výši. Proti závěrům kontroly podal stěžovatel námitky, kterým nebylo vyhověno rozhodnutím ředitelky Krajské pobočky ÚP ČR pro hlavní město Prahu ze dne 15. 8. 2014. Stěžovatel následně podal proti rozhodnutí o námitkách žalobu, která byla odmítnuta usnesením Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2014 se závěrem, že napadený úkon není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a podaná žaloba je nepřípustná podle § 70 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost stěžovatele Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 8. 1. 2015, č. j. 5 As 188/2014-49, zamítl s odkazem na dřívější rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, a to rozsudek ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 Ads 126/2014-79.

[2] Žalovaný dne 13. 11. 2014 vydal výzvu k vrácení přeplatku na poskytnutém příspěvku za 2. čtvrtletí roku 2011 ve výši 244.928 Kč pod č. j. 1088121/14/AB. Proti této výzvě co do částky 207.668 Kč podal stěžovatel žalobu, kterou městský soud napadeným usnesením odmítl s tím, že výzva není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a žaloba je proto nepřípustná podle § 70 písm. a) s. ř. s.

II. Kasační stížnost

[3] Stěžovatel napadl usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí žaloby. Městský soud dle stěžovatele směřuje ve svém rozhodnutí dvě různé povinnosti, a to povinnost vrátit přeplatek na příspěvku dle zákona o zaměstnanosti a vedle toho povinnost k odvodu za porušení rozpočtové kázně. Povinnost stěžovatele vrátit přeplatek na státním příspěvku vyplývá přímo ze zákona, pokud dojde ke zjištění přeplatku a pokud je stanovena lhůta k vrácení přeplatku příslušným orgánem (v dané věci žalovaným). Teprve v případě porušení primární povinnosti se příjemce příspěvku dopouští porušení rozpočtové kázně a vzniká mu povinnost sekundární – k odvodu za porušení rozpočtové kázně. Autoritativní zjištění přeplatku a stanovení lhůty jsou nezbytnými předpoklady pro vznik právní povinnosti k vrácení přeplatku. Teprve kontrolní protokol s napadenou výzvou zakládá stěžovateli povinnost a v tomto směru se dotýká jeho práv a povinností, resp. závazně určuje jeho právo a povinnost. Výzva k vrácení přeplatku je posledním úkonem správního orgánu, který završuje naplnění všech zákonných předpokladů pro vznik povinnosti. Městský soud se dle stěžovatele nevypořádal dostatečně s tím, v jakém okamžiku a jakým úkonem stěžovateli vzniká povinnost k vrácení přeplatku. Pokud by v okamžiku vydání výzvy nenastoupil soudní přezkum, zůstaly by závěry obsažené v kontrolním protokole nepřezkoumané a nepřezkoumatelné.

[4] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout, neboť povinnost k vrácení přeplatku vyplývá přímo ze zákona.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

pokračování

[5] Kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou a je přípustná; stěžovatel je zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž důvody uplatněné stěžovatelem soud podřadil pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Nejvyšší správní soud v první řadě předesílá, že v případech, kdy je kasační stížností napadené usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele z povahy věci v úvahu pouze kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je v tomto případě vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti zkoumat pouze to, zda byly splněny zákonem stanovené důvody pro odmítnutí žaloby. Pod tento důvod spadá i případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53) nebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné. Úkolem Nejvyššího správního soudu však není přímo přezkoumávat rozhodnutí správního orgánu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80).

[8] V dané věci je spornou otázka, zda výzva k vrácení přeplatku vydaná v souladu s § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a podléhá tak přezkumu ve správním soudnictví.

[9] 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 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 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56).

[10] Pro posouzení výzvy žalovaného stěžovatel k vrácení přeplatku je nutno vycházet ze znění § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti, podle kterého „[p]oskytnutý příspěvek nebo jeho poměrnou část je zaměstnavatel povinen prostřednictvím Úřadu práce ve stanovené lhůtě 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.“

[11] Z citovaného ustanovení vyplývá, že příjemci příspěvku – zaměstnavateli – vzniká povinnost odvést přeplatek poskytnutého příspěvku tehdy, jestliže byl příspěvek vyplacen neprávem či v nesprávné výši a zároveň, jestliže byla zaměstnavateli stanovena lhůta k vrácení příspěvku. Naplnění těchto kumulativních podmínek však předpokládá existenci procesu vedoucího ke zjištění neoprávněného vyplacení příspěvku či vyplacení v nesprávné výši. Tímto procesem je postup podle zákona o finanční kontrole a o státní kontrole [pozn. zákon o státní kontrole byl s účinností od 1. 1. 2014 nahrazen zákonem č. 225/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)] k tomu příslušným orgánem, v dané věci Krajskou pobočkou Úřadu práce ve smyslu § 78 odst. 1, 8 zákona o zaměstnanosti.

[12] Nelze ve světle uvedeného souhlasit se stěžovatelem ani s žalovaným, že povinnost k odvodu (vrácení) přeplatku vzniká ze zákona. Zákon o zaměstnanosti totiž pouze stanoví podmínky, za nichž tato povinnost vzniká. Lze naopak přisvědčit stěžovateli, že výzva k vrácení přeplatku je završením postupu správního orgánu, vedoucího ke stanovení povinnosti k vrácení přeplatku. Až v důsledku tohoto úkonu vzniká zaměstnavateli povinnost. Výzvu tedy není možné posuzovat izolovaně jako procesní úkon správního orgánu, kterým, jak uvedl městský soud, pouze informuje příjemce dotace o povinnosti vrátit přeplatek, ale je nutno na tento úkon správního orgánu pohlížet jako na ukončení procesního postupu, jehož cílem je zjištění, zda příjemci byl příspěvek vyplacen po právu a ve správné výši. Zákon o zaměstnanosti ve shora citovaném ustanovení § 78 odst. 10 nestanoví explicitně formu, jakou má být zaměstnavateli stanovena lhůta. Bez ohledu na zvolenou formu však nelze pochybovat o tom, že úkon správního orgánu vedoucí ke stanovení lhůty k vrácení přeplatku v sobě implicitně zahrnuje závěr (zpravidla zjištěný formou kontroly) o tom, že příspěvek byl příjemci vyplacen ve výši, na níž, byť v části, nemá z různých právních důvodů nárok.

[13] Nejvyšší správní soud již judikoval, že 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. 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 aktů, 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.

[14] Výzva žalovaného stěžovateli splňuje jak formální znaky rozhodnutí (tj. formalizovaná podoba úkonu, úkon je vydáván v rámci správního řízení a je oznamován účastníkovi – zde stěžovateli), tak také znaky materiální, neboť tímto úkonem se zakládá stěžovateli povinnost k vrácení přeplatku; prostřednictvím výzvy žalovaného tedy jednoznačně dochází k zásahu do sféry veřejných subjektivních práv stěžovatele.

pokračování

[15] Skutečnost, že zákon o zaměstnanosti nepředpokládá formální vedení správního řízení ve smyslu správního řádu, nemá na posouzení přezkoumávaného úkonu správního orgánu vliv. Podstatné je, že se jedná o úkon, který znamená ve svém důsledku, jako výsledek určitého procesu zjišťování skutkového stavu (v daném případě prostřednictvím kontrol prováděných v režimu zákona o finanční kontrole a zákona o státní kontrole), založení povinnosti stěžovatele k vrácení přeplatku ve stanovené lhůtě.

[16] Jelikož judikatura nepřipouští možnost soudního přezkumu protokolu o kontrole, resp. rozhodnutí o námitkách proti protokolu (viz například shora uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 11. 2014, č. j. 2 Ads 126/2014 - 79), nelze připustit, aby příjemce příspěvku neměl žádnou možnost přezkumu procesu, předcházejícího stanovení povinnosti k vrácení přeplatku, tj. zde kontrolních zjištění.

[17] Není bez významu, že pokud by měl stěžovatel postupovat dle závěrů městského soudu, tedy vyčkat v případě nesouhlasu s povinností vrátit přeplatek na rozhodnutí dle § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, mohlo by v důsledku porušení rozpočtové kázně dojít k tomu, že by stěžovatel již nesplňoval podmínku bezdlužnosti dle § 78 odst. 4 zákona o zaměstnanosti. To by ve svém důsledku mohlo vést k řetězení povinností k vrácení přeplatku.

[18] V intencích uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je nutno výzvu k vrácení přeplatku jako úkon učiněný ve smyslu § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti považovat za rozhodnutí sui generis. Výkladem § 78 odst. 8 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 8a zákona o zaměstnanosti a § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky (dále jen „zákon o Úřadu práce“) považuje Nejvyšší správní soud za orgán příslušný k provedení předmětného úkonu Krajskou pobočku Úřadu práce, a to jako správního orgánu prvního stupně.

[19] Pro podporu uvedené argumentace lze odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006-144, kde byl jako správný potvrzen závěr městského soudu o tom, že tzv. opatření k nápravě vydaná jako výsledek výkonu státního odborného dozoru (tedy kontroly) ve smyslu § 19b odst. 4 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; jedná se však o rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, proti kterému je přípustné odvolání.

[20] Z ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu vyplývá, že účastník může podat proti rozhodnutí odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. V případě výzvy k vrácení přeplatku dle § 78 odst. 10 zákona o zaměstnanosti zákon o možnosti odvolání nehovoří a je tak třeba proti tomuto úkonu – rozhodnutí – připustit opravný prostředek. Odvolacím orgánem proti rozhodnutí Úřadu práce jako správního orgánu prvního stupně je pak dle § 5 odst. 2 zákona o Úřadu práce Ministerstvo práce a sociálních věcí.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Jestliže Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že výzva žalovaného k vrácení přeplatku je sice rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., avšak je rozhodnutím správního

orgánu prvního stupně, proti kterému je přípustný řádný opravný prostředek, je nutné žalobu stěžovatele posoudit jako odvolání, neboť výzva stěžovateli k vrácení přeplatku neobsahovala žádné poučení o možnosti opravného prostředku. Nejvyšší správní soud tedy dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení městského soudu a současně rozhodl dle § 46 odst. 5 s. ř. s. o odmítnutí žaloby a o postoupení Ministerstvu práce a sociálních věcí jako odvolacímu orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání k vyřízení tohoto opravného prostředku. Jím vydané rozhodnutí bude následně za zákonem stanovených podmínek podléhat soudnímu přezkumu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s.

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě soud rozhodl dle § 60 odst. 3 s. ř. s., neboť žaloba byla odmítnuta.

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

V Brně dne 26. listopadu 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu