

## USNESENÍ

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a Mgr. Jana Čížka ve věci

žalobce: **SNi s. r. o.**, IČO: 64510042  
sídlem Horní Vršava 4475, Zlín  
zastoupený advokátem JUDr. Jaroslavem Tkadlecem  
sídlem nám. 3 května 1877, Otrokovice

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**  
sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 10. 2021, č. j. MPSV-2021/43527-421/3,

**takto:**

- I. Žaloba se odmítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení vrací z účtu Krajského soudu v Brně zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč.

### Odůvodnění:

1. Žalobce uzavřel s Úřadem práce České republiky (dále jen „úřad práce“), jednajícím za Českou republiku, dohodu ze dne 9. 4. 2020 o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus č. ZLA-CO-2004041/2020 (dále jen „dohoda o poskytnutí příspěvku“) podle § 120 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů a usnesení vlády České republiky č. 353/2020 ze dne 31. 3. 2020. Na základě dohody o poskytnutí příspěvku mu byl za období od března 2020 do července 2020 v režimu B programu Antivirus poskytnut finanční příspěvek v celkové výši 582 219 Kč, a to za účelem částečné úhrady nákladů na náhrady mezd náležejících zaměstnancům žalobce podle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, v souvislosti s rozšířením onemocnění COVID-19 způsobené koronavirem SARS-CoV-2.
2. Na základě výsledků kontroly týkající se plnění podmínek dohody o poskytnutí příspěvku vydal úřad práce výzvu ze dne 26. 1. 2021, č. j. UPCR-ZL-2021/14541 (dále jen „výzva úřadu práce“), kterou žalobce vyzval k vrácení vyplaceného příspěvku ve výši 582 219 Kč, a to z důvodu nesplnění účelu poskytnutí příspěvku dle čl. I bodu 2 dohody o poskytnutí příspěvku.
3. Žalobce brojil proti výzvě podáním ze dne 8. 3. 2021 označeným jako „*odvolání proti výzvě k vrácení přeplatku*“. Domáhal se, aby žalovaný výzvu úřadu práce v celém rozsahu zrušil. Žalovaný posoudil podání podle obsahu jako návrh na zahájení sporného řízení podle § 169 a § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

4. O návrhu rozhodl žalovaný napadeným rozhodnutím tak, že jej podle § 141 odst. 7 správního řádu zamítl, neboť postup úřadu práce shledal souladným s právními předpisy i dohodou o poskytnutí příspěvku.
5. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) podanou dne 15. 12. 2021 domáhá zrušení napadeného rozhodnutí. Namítá jednak, že správní orgán nesprávně posoudil podané *odvolání* jako návrh na zahájení sporného řízení správního, a dále též nesprávné meritorní posouzení věci.
6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a sdělil, že setrvává na stanovisku v něm obsaženém.
7. Soud dříve, než mohl přistoupit k meritornímu posouzení věci, musel zkoumat, zda jsou splněny procesní předpoklady pro projednání a rozhodnutí věci.
8. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.
9. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.
10. Dohodu o poskytnutí příspěvku uzavřenou mezi žalobcem a úřadem práce lze klasifikovat jako subordinální veřejnoprávní smlouvu dle § 161 správního řádu. Veřejnoprávní smlouvy jsou upraveny v § 159 až § 170 správního řádu. Jde o dvoustranné či vícestranné právní úkony, které zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva; alespoň jednou jejich stranou je přitom subjekt veřejné správy. Podstatným pro to, aby smlouva mohla být označena za veřejnoprávní, je, že se jedná o práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Dle ustálené judikatury *„není rozhodující pro pojmání určité smlouvy jako veřejnoprávní to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký je, resp. má být, její obsah. Obsahem veřejnoprávní smlouvy musí být založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného práva“* [srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 7. 11. 2013 č. j. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2017 Sb. NSS, či usnesení zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, č. 1675/2008 Sb. NSS].
11. Dohoda o poskytnutí příspěvku představuje dvoustranné právní jednání vytvářející soubor vzájemných práv a povinností mezi subjektem veřejné správy (Česká republika prostřednictvím organizační jednotky úřadu práce) a zaměstnavatelem (žalobcem) jako jednou z osob, vůči nimž směřuje výkon veřejné správy na úseku zaměstnanosti. Předmětem dohody o poskytnutí příspěvku je poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus. Jde o příspěvek z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy. Obsahově tedy dohoda o poskytnutí příspěvku naplňuje znaky veřejnoprávní smlouvy. V této souvislosti lze odkázat i na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2022, č. j. 3 A 71/2022, jímž se soud zabýval žalobou na ochranu proti nečinnosti Ministerstva práce a sociálních věcí spočívající v neuzavření nové dohody o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus a nevyplacení příspěvku z programu antivirus. Soud zde výslovně konstatoval, že *„dohoda o poskytnutí příspěvku z cíleného programu Antivirus je ze své povahy veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 a násl. správního řádu.“*
12. Soud dále poukazuje na závěry, k nimž dospěl NSS v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2014 Sb. NSS. V této věci šlo o žalobu směřující proti oznámení o krácení dotace poskytnuté na základě již uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace.

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. P.

Předmětem sporu byla povaha oznámení o krácení dotace. NSS v této souvislosti konstatoval:

*„Ochrana kterékoliv smluvní strany je v případě námitky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 správního řádu, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.*

*Ohledně sporů z uzavřené smlouvy jsou jak stěžovatelka, tak žalobce ve zcela rovnocenném postavení. Jakkoliv stěžovatelka hájí především veřejný zájem, není při případném sporu v postavení prvostupňového orgánu, ale v postavení navrhovatelky nebo odpůrkyně. Oba účastníci sporného řízení mají na základě § 141 odst. 3 správního řádu postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu (ministerstva pro místní rozvoj) ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví“ (důraz doplněn soudem).*

13. Z uvedeného plyne, že rozhodování o sporech týkajících se plnění z veřejnoprávních smluv je zákonem svěřeno primárně do pravomoci správních orgánů ve sporném řízení správním dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. Ochrany se tedy kterákoliv ze stran veřejnoprávní smlouvy musí domáhat nejprve návrhem na zahájení tohoto řízení. Tomuto požadavku žalobce v nyní projednávané věci dostál, neboť vlastním podáním inicioval zahájení sporného řízení správního. Jeho předmětem bylo posouzení otázky, zda žalobce splnil ujednané podmínky pro poskytnutí příspěvku, resp. otázky, zda úřad práce postupoval správně, pokud vyzval žalobce k vrácení již vyplacených příspěvků.
14. Napadené rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí, představuje výsledek posouzení sporu žalovaným. Napadené rozhodnutí nabylo právní moci a jako každé jiné pravomocné rozhodnutí správního orgánu je nadáno presumpcí správnosti. To však ještě neznamená, že jde o rozhodnutí soudně přezkoumatelné. Jak ostatně uvedl NSS ve shora citovaném rozsudku čj. 9 Afs 38/2013-53, rozhodnutí ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je přezkoumatelné ve správním soudnictví pouze *za splnění dalších zákonem stanovených podmínek*, čímž se myslí zejména podmínky plynoucí z § 65 s. ř. s.
15. Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. se rozhodnutím rozumí *úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti*. Rozhodnutí, jež uvedené podmínky nesplňují, jsou ze soudního přezkumu vyloučena [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Podstatou výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s. je přitom otázka, zda se žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, dotýká právní sféry žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS).
16. V projednávané věci dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí se samo o sobě právní sféry žalobce přímo nedotýká. Jde o případ, kdy žalovaný meritorně přezkoumal otázky sporné mezi žalobcem a úřadem práce, tj. účastníky veřejnoprávní smlouvy, přičemž dospěl k závěru, že úřad práce jednal po právu, a proto návrh zamítnul. Podstatné ale je, že napadené rozhodnutí samo o sobě nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti nad rámec toho, jaká práva a povinnosti vznikla již ze samotné dohody o poskytnutí příspěvku. Napadené rozhodnutí zároveň neukládá žalobci závazným a vynutitelným způsobem splnit povinnost, k jejímuž splnění byl vyzván výzvou správního orgánu. Jinými slovy nejde o exekuční titul k vymožení pohledávky k vrácení příspěvků vyplacených

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. P.

žalobci. Tím ostatně není ani samotná výzva k vrácení příspěvků, kterou žalobci doručil úřad práce, neboť představuje pouze jednostranný nezávazný úkon jedné ze stran veřejnoprávní smlouvy.

17. Soud v této souvislosti poukazuje na čl. VII dohody o poskytnutí příspěvku, který stanoví, že *nevrácení příspěvku nebo jeho části na výzvu Úřadu práce podle čl. VI této dohody je porušením rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů a bude postihováno odvodem podle § 44a odst. 4 písm. b) tohoto zákona*. Veřejnoprávní smlouva, jejíž obsah je pro žalobce i úřad práce závazný, tak jednoznačně odkazuje na zákonem stanovený procesní postup, jakým má být o vrácení příspěvku v podobě odvodu za porušení rozpočtové kázně rozhodnuto. O odvodu za porušení rozpočtové kázně a o penále rozhodují finanční úřady, které vykonávají jejich správu (§ 44a odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech). Až finanční úřad v řízení vedeném dle daňového řádu tedy definitivně rozhodne o vrácení příspěvku, k němuž byl žalobce úřadem práce (pouze) vyzván. Teprve pravomocné rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně představuje závazné a vynutitelné uložení povinnosti, které lze exekučně vymáhat. Jinými slovy, do právní sféry žalobce může zasáhnout až rozhodnutí finančního orgánu o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.
18. Modelovým příkladem právě popsaného postupu je i nyní projednávaná věc. Soudu je totiž z vlastní úřední činnosti známo, že po vydání napadeného rozhodnutí byla věc předána Finančnímu úřadu pro Zlínský kraj, který rozhodnutím ze dne 18. 1. 2022 vyměřil žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně do státního rozpočtu ve výši 582 219 Kč, tj. ve výši žalobci vyplaceného příspěvku. Až v této fázi tedy bylo vydáno rozhodnutí zasahující do právní sféry žalobce. Soudu je dále známo, že rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí finančního úřadu, žalobce napadl žalobou vedenou u zdejšího soudu pod sp. zn. 55 Af 39/2022, o níž dosud nebylo rozhodnuto.
19. Odmítnutím žaloby v nyní projednávané věci nebude žalobce nikterak zkrácen na právu na přístup soudu. Veškeré námitky, které uplatnil vůči napadenému rozhodnutí, mohl totiž uplatnit i v žalobě směřující proti rozhodnutí finančních orgánů ve věci vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. I v tomto řízení bude muset soud posoudit (v rámci uplatněných žalobních bodů) zejména otázku, zda žalobce splnil (či nikoliv) podmínky k poskytnutí příspěvku z programu Antivirus. Soud si je zároveň vědom i § 99 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, z něhož plyne, že napadené rozhodnutí představuje *v rozsahu otázek posuzovaných žalovaným* rozhodnutí o předběžné otázce ve vztahu k rozhodnutím finančních orgánů ve věci odvodu za porušení rozpočtové kázně. Avšak i v řízení vedeném pod sp. zn. 55 Af 39/2022 je soud oprávněn (a povinen) přezkoumat takové podkladové rozhodnutí v režimu § 75 odst. 2 věta druhá s. ř. s. (obdobně viz rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 7. 2013, č. j. 8 As 8/2011-66, č. 2908/2013 Sb. NSS).
20. Soud na základě shora uvedených úvah dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkoumání. Proto žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.
21. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 3 věty první s. ř. s. tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, protože žaloba byla odmítnuta.
22. Jelikož byl návrh odmítnut, soud podle § 10 odst. 3 věty poslední zákona č. 549/1991 Sb.,

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. P.

o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“) vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Soudní poplatek mu bude vrácen do 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

**Poučení:**

Proti tomuto usnesení lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 3. října 2023

Mgr. Milan Procházka v.r.  
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. P.