



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Aleny Pavlíčkové ve věci

žalobce: **FINBAU a.s.**, IČO 25563165
se sídlem č.p. 440, 664 57 Měnin
zastoupený advokátem Mgr. Michalem Zeleným
se sídlem Böhmova 768/1, Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**
se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 10. 2016, č. j. 3375/330/16, 72996/ENV/16, ze dne 26. 10. 2016, č. j. 3413/330/16, 74056/ENV/16, ze dne 23. 8. 2016, č. j. 2748/330/16, 56878/ENV/16, a ze dne 27. 10. 2015, č. j. SFZP 145443/2015, a o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu

takto:

- I. Žaloba se v části, kterou se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, odmítá.
- II. Žaloba se v části, kterou se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vydání Předání podkladů k vybrání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně ze dne 27. 10. 2016, č. j. 3375/330/16, 72996/ENV/16, Sdělení k podnětu ze dne 26. 10. 2016, č. j. 3413/330/16,

Shodu s prvopisem potvrzuje:

74056/ENV/16, Výzvy k úhradě prostředků dotčených pochybením ze dne 23. 8. 2016, č. j. 2748/330/16, 56878/ENV/16, a Kontrolního protokolu ze dne 27. 10. 2015, č. j. SFŽP 145443/2015, zamítá.

III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

IV. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 4 000 Kč.

Odůvodnění:

Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedených rozhodnutí žalovaného, tedy: „Předání podkladů k vybrání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech“ ze dne 27. 10. 2016, č. j. 3375/330/16, 72996/ENV/16 (dále jen „předání podkladů“), dále „Sdělení k podnětu podle § 94 správního řádu k přezkoumání Výzvy zaslané Ministerstvem životního prostředí ze dne 23. 9. 2016“ ze dne 26. 10. 2016, č. j. 3413/330/16, 74056/ENV/16 (dále jen „sdělení k podnětu“), dále „Výzva dle § 14f zákona č. 218/2000 sb., o rozpočtových pravidlech ve znění pozdějších předpisů“ ze dne 23. 8. 2016, č. j. 2748/330/16, 56878/ENV/16 (dále jen „výzva k vrácení prostředků“), a „Kontrolní protokol pro následnou kontrolu“ ze dne 27. 10. 2015, č. j. SFŽP 145443/2015 (dále jen „kontrolní protokol SFŽP“), coby součást předání podkladů (společně také „napadená rozhodnutí“).
2. Současně se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vydání napadených rozhodnutí, tedy aby soud určil, že provedený zásah byl nezákonný, dále aby zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobcova práva a přikázal mu obnovit stav před zásahem.
3. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující, pro věc podstatné skutečnosti.
4. Z rozhodnutí ze dne 16. 4. 2013, č. 12134214-SFŽP, se podává, že Státní fond životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“) rozhodl o poskytnutí podpory – dotace žalobci ve výši 715 500 Kč na akci Recyklace PP, předmětem podpory je nákup zařízení na úpravu separovaných složek plastového odpadu (dále jen „zařízení“). Z navazující smlouvy č. 12134214 mezi SFŽP a žalobcem vyplývá, že se SFŽP zavázal poskytnout žalobci podporu – dotaci ve výši 249 750 Kč, přičemž je konstatováno, že žalobci má být poskytnuta též dotace ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které mají být kryty z rozpočtu Evropské unie, a to prostředky Fondu soudržnosti, na základě rozhodnutí Ministerstva životního prostředí o poskytnutí dotace ev. č. EDS/SMVS 115D242001530 a bude činit maximálně 4 245 750 Kč.
5. Z kontrolního protokolu SFŽP se podává, že obsahuje kontrolní zjištění týkající se (ne)dodržování podmínek dotace - neplnění indikátoru kapacity zařízení, pouze částečný provoz zařízení, pochybnosti o evidenci zpracovaného odpadu, poškozené/přelakované stroje, neadekvátní počet moto-hodin, stroje nebyly pořízeny jako nové, váha neslouží jen k vážení odpadu, údaje nejsou archivovány. V kolonce podpisu žadatele je poznámka, že jej odmítl podepsat a předal kontrolujícím osobám vyjádření k návrhu protokolu pro následnou kontrolu.

6. Z výzvy k vrácení prostředků se podává, že žalovaný vyzval žalobce k uhrazení 4 245 750 Kč z prostředků Fondu soudržnosti a 249 750 Kč z prostředků SFŽP. Odkázal na pochybení uvedená v kontrolním protokolu SFŽP a dále zmínil předchozí monitorovací návštěvu dne 3. 7. 2015, během níž rovněž shledal pochybení žalobce. Uvedeným jednáním došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace, protože byla stanovena finanční oprava ve výši 100 % z celkové vyplacené částky dotace. Dle § 14f zákona č. 218/2000 sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZRP“), je proto žalobce povinen tyto finanční prostředky vrátit. V poučení je obsaženo upozornění, že při neuhrazení prostředků ve stanovené lhůtě bude případ předán příslušnému orgánu finanční správy k vymáhání odvodů.
7. Ze sdělení k podnětu se podává, že žalovaný reagoval na podnět žalobce k přezkumnému řízení ve vztahu k výzvě k vrácení prostředků. Žalovaný popřel žalobcem namítanou retroaktivitu aplikace § 14f ZRP, kdy zdůraznil, že předmětné ustanovení bylo do ZRP vloženo za účelem zlepšení postavení žadatele o dotaci, neboť bez této výzvy by byl podnět rovnou předán orgánu finanční správy, kde nadto hrozí stanovení penále za porušení rozpočtové kázně. Prostřednictvím výzvy je dána možnost tomuto postupu předejít. Výzva k vrácení prostředků není správním aktem a nemá možnost zasáhnout do práv a povinností žalobce, protože ten není povinen jí vyhovět, k čemuž žalovaný odkázal na důvodovou zprávu novely ZRP. Dále žalovaný uvedl, že nebyly splněny podmínky pro stanovení opatření k nápravě namísto vrácení dotace. Stran vrácení dotace SFŽP žalovaný podotknul, že je navázána na dotaci z Fondu soudržnosti, byly tedy kráceny obě, protože byl žalobce vyzván k navrácení obou. K námitce k provedené kontrole, že [REDAKCE] nebyla oprávněna zastupovat žalobce při kontrole, poukázal žalovaný na fakt, že tato osoba byla prezentována jako projektový manažer, mimoto dle § 166 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zastupují právnickou osobu i její zaměstnanci v rozsahu obvyklém vzhledem k jejich zařazení nebo funkci. S kontrolním protokolem SFŽP, který nebyl žalobci dle jeho tvrzení řádně doručen, byl žalobce dle žalovaného seznámen, jelikož k němu zaujal stanovisko ve vyjádření ze dne 27. 10. 2015. Závěrem žalovaný uvedl, že s ohledem na to, že žalobcem nebyla v určené lhůtě dotace vrácena, bude případ postoupen orgánu finanční správy k vymáhání odvodů.
8. Z předání podkladů (*pozn. soudu: dokument obsažený ve správním spise je datován dnem 25. 10. 2016*) se podává, že se jedná o podnět určený řediteli Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, obsahující skutkový popis obsažený v kontrolním protokolu SFŽP, výzvě k vrácení prostředků a sdělení k podnětu, na které odkazuje, k prošetření věci, resp. vymáhání dle § 44 a § 44a ZRP a § 175 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Obsah žaloby

9. Soud předesílá, že s ohledem na níže uvedené posouzení žaloby, z něhož vyplývá, že se soud nezabýval žalobou napadenými rozhodnutími a tvrzeními zásahy po skutkové stránce, uvádí soud argumentaci účastníků pouze ve zhuštěné podobě. Ke kontrolnímu protokolu SFŽP žalobce v žalobě výslovně neoznačil svou argumentaci, je však obsažena zejm. v části týkající se výzvy k vrácení prostředků.
10. Obecně, žalobce odkázal na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 12/14 týkající se protiústavnosti výluky soudního přezkumu u pozastavení výplaty části dotace a rozporu ustanovení §14e odst. 4 ZRP. Žalobce se na základě uvedeného nálezu domnívá, že požadavek na vymáhání - vrácení dotace podle § 14 zákona o rozpočtových pravidlech je zásahem do legitimního

očekávání příjemce, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva a dále práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost. I kdyby posléze vyšlo najevo, že nedošlo k porušení povinností žalobce coby příjemce dotace, samotný postup uplatněný žalovaným může vyvolat dodatečné finanční náklady, škody, zdražení nebo dokonce zmaření celé investice.

11. Dále dle žalobce vyplývá nemožnost uplatnit uvedený nezákonný postup žalovaného u části dotace i za SFŽP také z poznatku, že výdaje z rozpočtu SFŽP nejsou výdaji státního rozpočtu. To znamená, že § 14 ZRP nelze vůbec použít.
12. K výzvě k vrácení prostředků žalobce uvedl, že není jen podkladovým rozhodnutím, ale pro poskytovatele dotace i rozhodnutím konečným. Z odůvodnění však nevyplývá, co je žalobci vytýkáno, naplnění nebo nenaplnění cílů dotace ani účelu dotace není zmíněno. Formální poukázání na údajné porušení podmínek poskytnutí dotace je provedeno pouze odkazem na tyto podmínky bez formulace konkrétních pochybení a konkrétních porušených pravidel. Žalobce je rovněž toho názoru, že jedná o jím nezaviněnou systémovou nesrovnalost dle Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013.
13. Dle žalobce zákon č. 25/2015 Sb., účinný od 1. 1. 2015, který do ZRP vložil nový § 14f, v přechodných ustanoveních určil, že právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se posuzují podle ZRP ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Výzva k vrácení prostředků je proto nezákonná z důvodu retroaktivní aplikace zákona. Dle žalobce musí existovat možnost podrobit výzvu přezkumu, žalobce však marně podával stížnost i odvolání. § 14f ZRP také upřesňuje postup poskytovatele k provedení opatření k nápravě, které v případě žalobce žalovaný bez vysvětlení nebo zdůvodnění nepoužil.
14. Stran kontrolního protokolu SFŽP žalobce poukázal na to, že je zde jako žadatel chybně označen [REDACTED] (který je zástupcem žalobce) namísto žalobce, přičemž zástupce žalobce ([REDACTED]) jej odmítl podepsat. Namísto toho se dne 27. 10. 2015 vyjádřil k návrhu protokolu, který obdržel předtím. Žalobce akcentoval, že při kontrole dne 3. 7. 2015 byl výsledek kontroly „bez nedostatků“. Kontrolní protokol SFŽP nebyl žalobci nikdy předán, pracovníci orgánu kontroly mu odmítli ukázat fotografie z kontroly a nebyla mu dána možnost se vyjádřit k podkladům výzvy k vrácení prostředků ještě před jeho vydáním. Řádný zástupce žalobce ([REDACTED]) nebyl kontrole přítomen z důvodu vážného úrazu, přičemž [REDACTED] měla plnou moc pouze k jednání se SFŽP Brno, pro kontrolu tedy nebyla zmocněna. Návazně na to žalobce zpochybňoval jednotlivá kontrolní (skutková) zjištění.
15. Žalobce upozornil i na nesprávně uvedené odkazy na údajné porušení podmínek poskytnutí dotace, kdy poskytovatel žádá vrátit 100 % z celkové částky dotace, ovšem odkazuje na ustanovení umožňující odvod ve výši do 1 %. Nadto dle smlouvy o poskytnutí dotace by v takovém rozsahu mohla být vratka požadována pouze u zálohově poskytnuté dotace, což na daný případ nedopadá, a musel by tak učinit SFŽP, nikoli žalovaný.
16. Ke sdělení k podnětu uvedl žalobce, že jeho podnět, stížnost a odvolání proti výzvě k vrácení prostředků byly žalovaným vyřízeny pouze formálně a nijak se nevypořádal s jeho argumentací. Uplatnění výzvy k vrácení prostředků přitom žalobce nepovažuje za krok učiněný v jeho prospěch, jak se domnívá žalovaný. Nesouhlasí ani s tím, že náprava (využitím uložení opatření k nápravě) nebyla možná, neboť došlo k nedodržení dotace, když tato okolnost nebyla žalovaným řádně zdůvodněna a zařízení je dosud pravidelně

provozováno s prokázanou schopností dosáhnout naplnění jediného parametru projektu, tj. projektované kapacity zařízení.

17. K předání podkladů žalobce uvedl, že je postaveno jako předání věci k vybrání a vymáhání odvodu, tedy dluhu. Dluh měl dle dokumentů vzniknout neuhrazením částky ve výši dotace, kterou nárokuje žalovaný ke dni splatnosti stanovenou žalovaným, to je ke dni 6. 10. 2016. Bránit se předání k vymáhání by mělo být právem žalobce, protože až tímto aktem (rozhodnutím, které nemusel či neměl činit) jsou naplněny hrozby žalovaného. Žalobce má za to, že jsou zde skutkově i procesně chybně uvedeny informace a odkazy, které nejsou dostatečně a srozumitelně doloženy.

Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný navrhnul zamítnutí žaloby. Uvedl, že žádné ze čtyř napadených rozhodnutí není správním rozhodnutím, jak jej definuje § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), protože je vyloučen soudní přezkum dle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stejně tak nemohou být napadená rozhodnutí považována za zásah dle § 82 a násl. s. ř. s.
19. Dále odkázal na postup stanovený v Metodice finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007 – 2013, kdy postup žalovaného tomuto přesně odpovídal.
20. Zdůraznil, že ve věci šetření podezření na porušení rozpočtové kázně proběhne řízení ze strany orgánu finanční správy, který jediný je oprávněn rozhodnout o tom, zda k porušení rozpočtové kázně došlo, a vyměřit odvod a případné penále. Za tímto účelem proběhne daňová kontrola, v jejímž rámci bude mít žalobce postavení daňového subjektu a z něj vyplývající práva a povinnosti, včetně případných opravných prostředků. Teprve v řízení před orgánem finanční správy může dojít k vydání rozhodnutí, které bude způsobilé k soudnímu přezkumu.

Další vyjádření účastníků

21. Žalobce v replice uvedl, že žalovaný mu ve výzvě k vrácení prostředků nesděloval, že postupuje v jeho prospěch (ušetřením penále za porušení rozpočtové kázně) s tím, že by byla v případě neuhrazení požadovaného odvodu (vratky dotace) taková nesrovnalost předána pouze jako podnět k prošetření orgánu finanční správy (s možností následné obrany v rámci daňového řízení) a že příjemce dotace není povinen výzvě k vrácení prostředků vyhovět.
22. Žalobce opětovně nesouhlasil s tím, že byl při kontrole řádně zastoupen, neboť [REDAKCE] měla jen omezené znalosti provozu. Návazně na to nesouhlasí ani s konstatováním žalovaného, že [REDAKCE] byla přítomna pořízení všech fotografií, čímž fakticky žalovaný znovu odmítl, aby žalobce shlédnul tyto fotografie.
23. Žalobce rovněž popřel, že by měl k dispozici kontrolní protokol SFŽP, neboť jeho vyjádření ze dne 27. 10. 2015 směřovalo k návrhu protokolu ze dne 9. 10. 2015, nikoli k finálnímu kontrolnímu protokolu SFŽP (ten obdržel až následně jako přílohu předání podkladů).

24. K výzvě soudu k upřesnění žaloby, u níž nebylo jasné, o jaký žalobní typ se jedná, žalobce doplnil, že podal žalobu jak proti rozhodnutím správního orgánu, tak i na ochranu před nezákonným zásahem. K zásahové části žaloby žalobce uvedl, že na základě napadených rozhodnutí došlo k zahájení šetření u žalobce, a to finančním úřadem a policejním orgánem, jejichž úkony významným způsobem zasáhly do práv žalobce a poškozují jej.
25. Finanční úřad tak z podnětu žalovaného zahájil rozsáhlou daňovou kontrolu u žalobce, která byla ještě v průběhu roku 2019 rozšířena o kontrolu postupu při zadávání veřejných zakázek. Následně dospěl k závěru, že mělo dojít k porušení rozpočtové kázně, kdy má žalobcův odvod do Národního fondu činit částku ve výši 4 013 132 Kč a odvod do Státního fondu životního prostředí částku ve výši 236 087 Kč. Žalobce akcentoval, že finanční úřad při vyměření odvodů použil zcela jiný výpočet, nežli žalovaný, a ani nepotvrdil původní, žalovaným uváděný důvod k úhradě finančních prostředků žalobcem.
26. V rámci prověřování podezření ze spáchání zvláště závažného zločinu dotačního podvodu a poškození finančních zájmů EU vydal policejní orgán usnesení, kterým zajistil peněžní prostředky na účtu [REDACTED] až do výše 4 495 000 Kč.
27. Za nezákonný zásah rovněž žalobce považuje poškození svého dobrého jména u obchodních partnerů a zásah do soukromého života a zdraví statutárního ředitele žalobce a jeho rodiny, konkrétně manželky.
28. Žalovaný k doplnění žaloby uvedl, že finanční úřad i policie zahájily svá řízení *ex offio*, žalovaný není účastníkem jejich řízení ani je nemůže ovlivnit. Požadavek žalobce, aby žalovaný obnovil stav před údajným nezákonným zásahem je tak zcela nereálný. Dále upozornil na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Afs 219/2016-29, který výslovně uvádí, že výzvou dle § 14f ZRP nedošlo k naplnění formálních, ani materiálních definičních znaků rozhodnutí, neboť jí nebylo rozhodováno o právech a povinnostech vyzvaného, ani mu práva či povinnosti závazně neurčoval. Konečně zmínil judikaturu Nejvyššího správního soudu, z níž vyplývá, že smyslem výzvy dle § 14f ZRP je upozornění příjemci dotace za současného umožnění vrátit dotaci bez jakékoli sankce.

Jednání před soudem

29. Při jednání dne 14. února 2020 byl žalobce poučen o nedostacích žaloby. S ohledem na to, že k jednání nebyl předvolán zástupce žalobce a soud považoval za vhodné, z důvodu ochrany práv žalobce, aby tyto nedostatky odstranil jeho zástupce, bylo jednání odročeno.
30. Při jednání dne 15. června 2020 žalobce setrval na své žalobě a odkázal na ni, shodně tak žalovaný setrval na svém vyjádření a odkázal na něj.
31. Soud následně zamítl provedení důkazů navržených žalobcem, a to výsledkům svědků ([REDACTED], statutární zástupce žalobce, [REDACTED], dřívější projektová manažerka žalobce, [REDACTED], projektová manažerka SFŽP), platební výměr Finančního úřadu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 4354741/19/3000-31471-708424, platební výměr Finančního úřadu ze dne 15. 10. 2019, č. j. 4354788/19/3000-31471-708424, spis Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, Odbor kontroly zvláštních činností I, sp. zn. 3000-31471-

708424, usnesení Policie ČR ze dne 10. 9. 2019, č. j. KRPB-51156-193/TČ-2018-060083-MI, spis Policie ČR sp. zn. KRPB-51156/TČ-2018-060083, Určení metodického postupu Řídicího orgánu Operačního programu Životní prostředí (OPŽP) pro projekty prioritní osy 1 OPŽP 2007 – 2013 ve věci kvantifikace sankce za porušení podmínek poskytnutí dotace v oblasti provozování vodohospodářské infrastruktury ze dne 24. 4. 2020 a Seznámení se zjištěnými skutečnostmi a výzva k vyjádření se v rámci odvolacího řízení vydané Odvolacím finančním ředitelstvím dne 27. 5. 2020, neboť jejich provedení shledal nadbytečným, jelikož všechny rozhodné skutečnosti byly v rozsahu dostatečném pro posouzení předmětné věci zjištěny z obsahu správního spisu žalovaného.

32. Konečně, soud zamítl žádost zástupce žalobce o stanovení lhůty 15 dnů k případnému doplnění důkazních návrhů a vyjádření, kterou odůvodnil tím, že nemá od klienta informace, zda nemá další důkazní návrhy. Dle názoru soudu měl zástupce žalobce dostatek času (více než měsíc) k poradě s klientem a přípravě na jednání, bylo by to tedy v rozporu se zásadou hospodárnosti řízení.

Posouzení žaloby soudem

33. Soud předně obecně konstatuje, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat, viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004.
34. Soud se nejprve musel vypořádat s otázkou, zda žalobou napadená rozhodnutí podléhají soudnímu přezkumu ve správním soudnictví ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
35. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*
36. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, ustanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*
37. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. *ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.*
38. Soud se ztotožňuje s názorem žalovaného, že žádné z napadených rozhodnutí není materiálně vzato rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.
39. Kontrolní protokol SFŽP je kontrolním protokolem, který obsahuje kontrolní zjištění a v daném případě neukládá žalobci žádné povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011-42, či ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012-43, připouštějící možnost soudního přezkumu v případě kontrolního protokolu pouze tehdy, ukládá-li povinnost). Kontrolní protokol, případně i rozhodnutí o námitkách proti němu, je jedním z podkladů rozhodnutí - důkazem dle § 51 správního řádu, který bude následně správní orgán hodnotit dle § 50 odst. 4 správního řádu v rámci správního řízení směřujícího k meritornímu rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, „[r]ozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a

povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná.“). Zpochybňovat správnost kontrolních zjištění obsažených v kontrolním protokolu má žalobce až v tomto navazujícím správním (daňovém) řízení.

40. Výzva k vrácení prostředků je výzvou dle § 14f ZRP, přičemž důvodová zpráva k zákonu č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, uvádí, že *„[u]stanovení neobsahuje možnost pro příjemce požádat o kontrolu, protože není povinen výzvě k provedení opatření k nápravě ani vrácení dotace či její části vyhovět“*. Výzva k vrácení prostředků je svého druhu „předžalobní“ výzvou, jíž se příjemci dotace dává možnost v situaci, kdy uznává svá pochybení zjištěná poskytovatelem dotace, vrátit dotaci (její část) poskytovateli, aniž by poskytovatel podal „žalobu“, tedy inicioval u orgánů finanční správy šetření, čímž může příjemce dotace předejít nutnosti vést daňové řízení a velmi pravděpodobně též hradit penále. Takováto výzva k plnění neukládá žalobci žádné povinnosti, ty budou případně stanoveny až v rámci daňového řízení. Jednoznačně se k povaze této výzvy vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Afs 219/2016-29, kdy potvrdil názor prvostupňového soudu, cit. *„nedošlo k naplnění formálních, ani materiálních definičních znaků rozhodnutí, neboť výzvou žalovaný nerozhodoval o právech a povinnostech žalobce, ani mu práva či povinnosti závazně neurčoval. Žalobci nebyla výzvou autoritativně uložena povinnost vrátit konkrétně specifikovanou část dotace; byl pouze neformálně vyzván k jejímu vrácení.“*.
41. Sdělení k podnětu, které žalobce považuje za vyřízení svých opravných prostředků proti výzvě k vrácení prostředků, navazuje na úkon žalovaného, který však, jak výše uvedeno, není rozhodnutím a nejsou ani dány žádné opravné prostředky (viz výše citace z důvodové zprávy). Soud proto považuje sdělení k podnětu za pouhou komunikaci, kdy v souladu s principem dobré správy žalovaný neponechal podání žalobce, byť procesně irelevantní, bez odezvy.
42. Předání podkladů je podnětem finančnímu úřadu k vybrání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně. Nesměřuje tedy ani přímo proti žalobci, neukládá mu žádnou povinnost, naopak důsledkem tohoto úkonu žalovaného je zahájení správního (daňového) řízení, kdy až v rámci tohoto řízení může být vydáno meritorní rozhodnutí, které bude přezkoumatelné v soudním řízení.
43. Dále soud přezkoumal úkony žalovaného z hlediska případného nezákonného zásahu. Soud přitom dle § 87 odst. 1 část věty před středníkem s. ř. s., vycházel ze skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí. Po posouzení věci soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
44. Obecně k žalobě podle § 82 a násl. s. ř. s. soud odkazuje na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2014, č. j. 2 As 127/2014 - 32, a ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65), z níž vyplývá, že pro poskytnutí ochrany před nezákonným zásahem je rozhodné splnění pěti podmínek: žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), který je zaměřen přímo proti žalobci nebo v jeho důsledku bylo proti žalobci přímo zasaženo (5. podmínka). Ke splnění podmínek přitom

musí dojít kumulativně; nesplnění byť jediné podmínky vede k závěru, že se o nezákonný zásah nejednalo.

45. Co se týče vydání kontrolního protokolu SFŽP, konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 15. 2. 2017 č. j. 6 Afs 194/2016-30, rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016-28, usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012-29), dospěla k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasazeno do práv kontrolovaného subjektu, a ani případné „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu není samostatně soudně přezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006-144). Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasazeno vždy až v souvislosti s navazujícím řízením.
46. Výše zmíněná judikatura proto vylučuje, aby bylo možné vydání kontrolního protokolu SFŽP považovat za nezákonný zásah žalovaného, neboť žalobce nemůže být tímto úkonem zkrácen na svých právech (2. podmínka), k čemuž soud odkazuje i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32, a rozsudek zdejšího soudu ze dne 28. 2. 2018, č. j. 9 A 98/2016-89.
47. Ohledně vydání výzvy k vrácení prostředků soud konstatuje, že žalobce nemohl být zkrácen na svých právech (2. podmínka), jelikož se nejedná o úkon, který by byl žalobce povinen splnit (viz též výše argumentace z pohledu domnělého správního rozhodnutí). Na tom nic nemění ani fakt, že v případě nesplnění výzvy bude žalobce čelit nepříznivým důsledkům, k čemuž lze obecně poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005, cit. „[p]řípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby.“. K výzvě dle § 14f ZRP pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Afs 219/2016-29, uvedl, že „do práv stěžovatele mohlo být zasazeno teprve následně (nikoli bezprostředně), a to zejména v případě, pokud by finanční úřad v řízení o porušení rozpočtové kázně vyměřil za podmínek výše uvedených odvod; proti takovému rozhodnutí by mohl stěžovatel (po podání řádných opravných prostředků) brojít žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.“. Plnění žalobce je v této fázi nevynutitelné, jedná se o výzvu před zahájením správní (daňového) řízení a svou podstatou se jedná o úkon preventivní a vstřícný (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Afs 219/2016-29, a ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018-28). Pokud by totiž k žádné výzvě nedošlo, bylo by rovnou zahájeno správní (daňové) řízení, i kdyby žalobce měl vůli dotaci vrátit. Soud dodává, že se žalovaný v rámci sdělení k podnětu vypořádal s námitkou žalobce, že měl žalovaný namísto výzvy podle § 14f ZRP požadovat opatření k nápravě, což ovšem dle žalovaného nebylo možné, protože došlo k nedodržení účelu dotace a porušení jiné podmínky, která neumožňuje nápravu, a zároveň výše potenciálního porušení rozpočtové kázně odpovídá celé částce dotace. K uplatnění opatření k nápravě lze však přistoupit jen tehdy, je-li to z povahy porušení podmínek možné a je-li stanoven nižší sankční odvod, než činí celá částka dotace. S předestřenou argumentací žalovaného se soud ztotožňuje, výzva dle § 14f ZRP byla na místě.
48. Soud ještě k námitce retroaktivity aplikace § 14f poznamenává, že toto ustanovení bylo do ZRP skutečně vloženo až po poskytnutí dotace žalobci a dle přechodných ustanovení

předmětné novely mají být právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace posuzovány dle znění ZRP před touto novelou. Přesto se soud domnívá, že žalovaný nepostupoval nezákonně (3. podmínka), poněvadž jednal ku prospěchu žalobce, kterému dal tímto postupem možnost předejít potenciálním negativním následkům spočívajícím v zahájení řízení u finančního úřadu a vyměření penále. Že se obecně jedná o úkon, který má šetřit práva příjemce dotace, lze dovodit i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018-28, který stanovil, že v případě absence výzvy podle § 14f ZRP ze strany poskytovatele dotace je povinen za něj tuto výzvu učinit správce daně v rámci probíhajícího daňového řízení a dát mu tím možnost vrátit dotaci ještě před případným stanovením odvodu za porušení rozpočtové kázně.

49. Stran vydání sdělení k podnětu soud opakuje, že jej považuje za pouhou komunikaci mezi žalobcem a žalovaným, která se týká výzvy k vrácení prostředků, kdy v souladu s principem dobré správy žalovaný neponechal podání žalobce, byť procesně irelevantní, bez náležité odezvy. Není-li vydání výzvy k vrácení prostředků nezákonným zásahem, nemůže jím být ani komunikace na něj navazující, kdy opět nebyla krácena práva žalobce (2. podmínka).
50. Co se týká vydání předání podkladů, soud je přesvědčen, že se nejedná o zásah, pokyn nebo donucení správního orgánu (4. podmínka), protože jde o úkon zahajující správní (daňové) řízení, kdy jeden správní orgán - žalovaný předává podklady jinému správnímu orgánu - finančnímu úřadu, přičemž i samotné předání podkladů je samo o sobě podkladem případného meritorního rozhodnutí finančního úřadu. Jestliže soud již výše uvedl, že podklady rozhodnutí (např. protokol o kontrole) nemohou být samostatně přezkoumatelnými rozhodnutími ve správním soudnictví a jsou přezkoumávány až spolu s meritorním rozhodnutím, nemohou být tyto podklady ani samostatně přezkoumatelnými zásahy. Zahájení řízení (podnět, návrh na zahájení řízení, usnesení o zahájení řízení) je úkonem procesním, přičemž je integrální součástí správního řízení vedoucího k vydání rozhodnutí ve věci samé, proti němuž může být poskytnuta soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (v daném případě orgánu finanční správy).
51. Nutno dodat, že nemohlo dojít ani ke zkrácení práv žalobce (2. podmínka), neboť žalobce nemá právo na „nezahájení“ řízení o porušení rozpočtové kázně. Žalovaný v tomto případě působil jako kontrolní orgán, který měl za úkol výlučně shromáždit relevantní podklady s tím, že je v případě podezření (viz díkce § 14f ZRP, který hovoří o situaci, kdy se poskytovatel domnívá, že došlo k porušení zákona) předá orgánům finanční správy, a teprve ony povedou daňové řízení, v němž má žalobce postavení daňové subjektu (§ 44a odst. 11 ZRP) se všemi právy z toho vyplývajících. Žalovanému proto k předání podkladů postačovalo toto podezření, které řádně odůvodnil, přičemž důvodnost tohoto podezření bude předmětem až řízení před orgány finanční správy, tudíž žalovaný postupoval v souladu se zákonem (3. podmínka).
52. Pokud jde o nezákonnost (3. podmínka) všech čtyř zásahů, kdy žalobce sporuje zejména skutkovou stránku věci (zda plnil podmínky dotace, tedy zda přístroje byly nové, v provozu, kolik odpadu bylo zpracováno atd.), soud se těmito otázkami nezabýval, neboť u každého jednotlivého zásahu došlo k nenaplnění přinejmenším jedné z podmínek pro závěr o nezákonném zásahu žalovaného. Nadto by takové posouzení bylo neúčelné, protože by mělo být až součástí případného rozhodnutí soudu o meritorním rozhodnutí orgánu finanční správy. To již bylo dle sdělení žalobce vydáno, avšak toto rozhodnutí není

předmětem přezkumu v projednávané věci. Na tom nemůže nic změnit ani tvrzení žalobce, že v rozhodnutí finančního úřadu sice bylo konstatováno porušení rozpočtové kázně, leč z jiných důvodů a na základě jiného výpočtu, než uváděl žalovaný. K tomu nutno zopakovat výše uvedený závěr, že žalovanému k předání podkladů postačovalo řádně odůvodněné podezření.

53. Závěrem, co se týče důsledků spočívajících v zahájení trestního řízení a v úkonech v něm provedených, tyto jsou zcela mimo rozsah přezkumu v rámci správního soudnictví, žalobce ke své obraně musí využít prostředků daných trestním řádem. Pokud jde o případnou náhradu škody, lze odkázat na zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Závěr

54. Soud s ohledem na výše uvedené žalobu v části, kde se žalobce domáhal zrušení napadených rozhodnutí žalovaného, podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl, neboť žádné z nich není správním rozhodnutím.
55. Soud dále neshledal žalobu důvodnou v části, kde se žalobce domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím ve vydání rozhodnutí, u nichž se žalobce současně domáhá jejich zrušení, a proto ji podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.
56. Protože žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady v řízení nevznikly, soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
57. Podle § 10 odst. 3 věty třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek. Žalobce zaplatil soudní poplatek za řízení o žalobě proti čtyřem rozhodnutím správního orgánu v celkové výši 12 000 Kč. K odmítnutí žaloby sice došlo v rámci rozsudku vydaného při jednání, soud však tímto způsobem postupoval z důvodu procesní ekonomiky za účelem současného projednání zásahové žaloby. Jsou tedy splněny podmínky pro vrácení soudního poplatku, současně však vznikla poplatková povinnost za žalobu na ochranu před čtyřmi nezákonnými zásahy, ve výši čtyřikrát 2 000 Kč dle položky 18 odst. 2 písm. d) Sazebníku zákona o soudních poplatcích, celkově tedy 8 000 Kč. Soud proto žalobci vrátí část zaplaceného soudního poplatku ve výši 4 000 Kč. Poplatek bude vrácen z účtu městského soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

Poučení:

Proti výroku I., II. a III. rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího

správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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 zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Proti výroku IV. tohoto rozhodnutí není odvolání přípustné (§ 14 zákona o soudních poplatcích).

Praha 15. června 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu