



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **FINBAU a. s.**, se sídlem Měnin 440, zastoupená Mgr. Michalem Zeleným, advokátem se sídlem Böhmová 768/1, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/64, Praha 10, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 10. 2016, čj. 3375/330/16, 72996/ENV/16, ze dne 26. 10. 2016, čj. 3413/330/16, 74056/ENV/16, ze dne 23. 8. 2016, čj. 2748/330/16, 56878/ENV/16, a ze dne 27. 10. 2015, čj. SFZP 145443/2015, a o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2020, čj. 3 A 1/2017-89,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2020, čj. 3 A 1/2017-89, **se ve výrocích II. a III. ruší.**
- 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, čj. 3375/330/16, 72996/ENV/16, Sdělení k podnětu ze dne 26. 10. 2016, čj. 3413/330/16, 74056/ENV/16, Výzvy k úhradě prostředků ze dne 23. 8. 2016, čj. 2748/330/16, 56878/ENV/16, a Kontrolního protokolu ze dne 27. 10. 2015, čj. SFZP 145443/2015, **o d m í t á .**
- III. Ve zbytku **se** kasační stížnost **z a m í t á .**
- IV. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 16. 4. 2013 rozhodl ministr životního prostředí v rámci Operačního programu Životního prostředí o poskytnutí podpory na spolufinancování projektu z prostředků Státního fondu životního prostředí ČR (dále jen „fond“) na akci „Recyklace PP“ realizovanou žalobkyní. Ta měla spočívat v nákupu zařízení na úpravu separovaných složek plastového odpadu o celkové projektované kapacitě 2 600,00 t/rok. Smlouvou z 12. 9. 2014 se fond na tuto akci zavázal poskytnout žalobkyni dotaci ve výši 249 750 Kč. Podle dané smlouvy měla (na základě rozhodnutí žalované č. EDS/SMVS 115D242001530) činit dotace ze státního rozpočtu na předfinancování výdajů, které budou kryty z rozpočtu EU, maximálně 4 245 750 Kč.

[2] Fond následně provedl kontrolu, při které byly zjištěny nedostatky spočívající především v tom, že pořízená technologie byla v provozu pouze částečně, přístroje byly zastaralé a poškozené a žalobkyně coby příjemce dotace nepředložila průkazné doklady ani evidenci, na základě kterých by bylo možné ověřit plnění ve smlouvě stanoveného indikátoru. Žalovaný v návaznosti na fondem učiněné kontrolní závěry výzvou z 23. 8. 2016, čj. 2748/330/16, 56878/ENV/16, dle § 14f odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vyzval žalobkyni k úhradě finančních prostředků, které měly odpovídat 100% výši původně přidělené dotace. Žalovaný odkázal na kontrolní zjištění popsána v kontrolním protokolu (z 27. 10. 2015, čj. SFZP 145443/2015). Rovněž žalobkyni poučil, že v případě neuhrazení požadované částky bude věc předána finančnímu úřadu k vymáhání dle § 44 a § 44a rozpočtových pravidel a § 175 daňového řádu.

[3] V reakci na tuto výzvu žalobkyně zaslala žalovanému podnět podle § 94 správního řádu k přezkoumání výzvy z 23. 8. 2016, stížnost a odvolání proti dané výzvě. Popsala, proč se nemůže ztotožnit s postupem a se závěry žalovaného. Žalovaný následně zaslal žalobkyni „Sdělení k podnětu“ z 26. 10. 2016, čj. 3413/330/16, 74056/ENV/16. V tom reagoval na argumentaci žalobkyně a informoval ji, že danou věc postoupí finančnímu úřadu k vymáhání odvodu, což také učinil přípisem (Předání podkladů k vybrání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně) z 27. 10. 2016, čj. 3375/330/16, 72996/ENV/16.

[4] Postup žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze, a to s odkazem na § 65 s. ř. s. (žaloba proti rozhodnutí) i na § 82 s. ř. s. (žaloba na ochranu před nezákonným zásahem). K výzvě městského soudu žalobkyně upravila žalobní petit tak, že navrhla, aby městský soud vydal rozsudek, kterým se ruší v žalobě uvedená „rozhodnutí“ žalovaného (kontrolní protokol, výzva k úhradě, sdělení k podnětu k přezkoumání výzvy a předání podkladů orgánu finanční správy). Zároveň navrhla, aby soud určil, že zásah žalovaného spočívající ve vydání čtyř výše uvedených „rozhodnutí“ byl nezákonný, zakázal žalovanému v něm pokračovat, a zároveň mu přikázal, aby obnovil stav před tímto zásahem. K doplnění žaloby žalobkyně připojila platební výměry Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj na odvod za porušení rozpočtové kázně z 15. 10. 2019 a usnesení Krajského ředitelství policie Jihomoravského kraje z 10. 9. 2019 o zajištění peněžních prostředků.

[5] Městský soud v záhlaví označeným rozsudkem v části, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného, žalobu odmítl (výrok I.), a v části, kterou

pokračování

se domáhala ochrany před nezákonným zásahem spočívajícím ve vydání shora uvedených „rozhodnutí“, žalobu zamítl (výrok II.). Rozhodl též o tom, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.) a vrátil žalobci zaplacený soudní poplatek za řízení o žalobě proti rozhodnutí ve výši 4 000 Kč (výrok IV.). V odůvodnění rozsudku předně upozornil na to, že ve vztahu žaloby proti rozhodnutí a žaloby zásahové má přednost žaloba proti rozhodnutí. Žalobu na ochranu před nezákonným zásahem je možné uplatnit teprve tehdy, kdy žaloba proti rozhodnutí nepřichází v úvahu. Žalobkyní napadená „rozhodnutí“ nejsou z materiálního hlediska rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť jí nestanoví žádné povinnosti. Ty budou případně stanoveny až v rámci daňového řízení. Dále přezkoumal uvedené úkony žalovaného z hlediska případného nezákonného zásahu. Dospěl k závěru, že postupem žalovaného (zmíněnými úkony) nemohla být žalobkyně zkrácena na svých právech, tedy není naplněn předpoklad důvodnosti zásahové žaloby, jak jej vymezuje judikatura. Kontrolní protokol nemůže představovat nezákonný zásah. Výzvu k úhradě finančních prostředků je nutno chápat jako určitou „předžalobní“ výzvu, která v této fázi není právně vynutitelná. Jedná se o preventivní a vstřícný krok před zahájením samotného daňového řízení. Ohledně retroaktivního použití § 14f rozpočtových pravidel, který byl do zákona vložen až po poskytnutí dotace žalobkyní, soud uvedl, že postup žalovaného nebyl nezákonný, neboť byl ve prospěch žalobkyně, které byla dána možnost vrátit dotaci ještě před případným stanovením odvodu. Předání podkladů příslušnému finančnímu úřadu představuje pouze úkon zahajující správní řízení a sdělení k podnětu je jen komunikací mezi žalobkyní a žalovaným, v níž žalovaný neponechal procesně irelevantní podání žalobkyně bez odezvy. Soud uzavřel, že případná soudní ochrana může být žalobkyni poskytnuta v řízení o žalobě proti rozhodnutí finančního úřadu. Dodal, že rozhodnutí finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně nebyla předmětem přezkumu, přičemž ve správním soudnictví taktéž není možné přezkoumávat úkony orgánů činných v trestním řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla tento rozsudek kasační stížností, a to v rozsahu výroků I. - III. (tedy vyjma výroku o vrácení části zaplaceného poplatku), a to s odkazem na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[7] Namítla, že napadené „listiny“ žalovaného jsou z hlediska materiálního i formálního rozhodnutími. Obsahují výrokovou část, odůvodnění i poučení a jejich vydání předcházelo správní řízení dle § 14 a § 14q rozpočtových pravidel. Výzva dle § 14f rozpočtových pravidel je jedním z možných procesních výsledků žádosti o dotaci. Z tohoto ustanovení vyplývá, že se ruší právo na poskytnutí dotace. Obsah výzvy musí být minimálně v její negativní části vymezením porušení rozpočtové kázně, které je závazné pro další orgány státní správy. Právem stěžovatelky byla možnost činit opatření k nápravě za účelem odvrácení vzniku povinnosti vrátit dotaci. Vydání výzvy k vrácení dotace má žalovaný povinnost řádně odůvodnit, neboť tím zakládá rozsah později zjištěného porušení rozpočtové kázně. Orgán finanční správy navíc nemůže nad rozsah zmíněný v § 14f odst. 2 rozpočtových pravidel dovodit porušení rozpočtové kázně. Tento závěr musí nepochybně platit i v případě pozitivního vymezení toho, v čem je spatřováno porušení rozpočtové kázně, má-li současně platit zásada legitimního očekávání. Při výkladu zákona je zároveň potřeba postupovat dle jeho textu a nevycházet z důvodové zprávy, dle níž je zavedený postup relativizován do té míry, že se má jednat o „předžalobní výzvu“. Ukládá-li zákon

něco činit, je tím správní orgán vázán, ať již zákonodárce zamýšlel cokoliv. Normy správního práva nemají doporučující či fakultativní charakter. Soud tedy zaujal nesprávný právní názor k listinám, které vydal žalovaný, neboť ty svým charakterem, povahou a obsahovou náplní představují pro stěžovatelku rozhodnutí, dle kterých měla postupovat. V opačném případě by jí hrozila další případná sankce. Již městskému soudu stěžovatelka popsala, jaké závažné negativní důsledky tyto listiny vyvolaly u ní a „její rodiny“ (manželky statutárního ředitele stěžovatelky).

[8] Stěžovatelka dále vytkla městskému soudu, že se zcela ztotožnil s argumentací žalovaného a žádným relevantním způsobem nezvážil její argumentaci. Soud neprovedl navržené důkazy, resp. jejich provedení zamítl. Z nich mělo být evidentní, že ze strany žalovaného došlo k nezákonnému zásahu. Odůvodnění městského soudu, proč není provedení důkazů zapotřebí, považuje stěžovatelka za nepřezkoumatelné. Rozhodnutí žalovaného jsou nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost, jelikož nebylo zjevné, z čeho žalovaný při svém rozhodování vycházel. Stěžovatelka též zdůraznila, že pozdější finanční kontrola dospěla k odlišnému závěru než žalovaný. K tomu přiložila rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství z 30. 6. 2020, čj. 25556/20/5000-10480-706239, které vyměřilo jinou výši odvodu, a to na základě jiných důvodů, než je uvedeno v listinách žalovaného. Stěžovatelka předložila dostatek listinných důkazů, ze kterých je zcela patrný nezákonný zásah žalovaného. Odkázala na dva roky trvající finanční kontrolu a zajištění jejích finančních prostředků Policií ČR.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Žádný ze čtyř napadených dokumentů nenesl formální ani materiální znaky rozhodnutí. Stěžovatelka postupem žalovaného nemohla být zkrácena ani na svých právech nezákonným zásahem. Žalovaný postupoval v souladu s rozpočtovými pravidly, stěžovatelku nejprve vyzval k dobrovolnému vrácení finančních prostředků a následně věc předal finančnímu úřadu. Jeho rozhodnutí bude následně způsobilé k soudnímu přezkumu. Předání podnětu nemůže znamenat nezákonný zásah do práv stěžovatelky. Dospěl-li finanční úřad k jiným závěrům, dosvědčuje to, že věc plnohodnotně prověřil. Žalovaný zdůraznil dobrovolnost plnění na výzvu dle § 14f rozpočtových pravidel. Její nesplnění není spojeno s žádnou sankcí. Odkázal na rozsudky NSS ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Afs 219/2016 - 27, a ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tou částí kasační stížnosti, která napadá výrok rozsudku městského soudu (výrok I.), jímž byla žaloba v části odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. Podle ustálené judikatury lze kasační stížnost v takovém případě podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. např. rozsudky NSS ze dne 30. 1. 2004, čj. 7 Azs 13/2004 - 54, a ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005 - 65). Nejvyšší správní soud se v takovém případě v řízení o kasační stížnosti zabývá výlučně tím, zda byly splněny zákonné předpoklady pro odmítnutí žaloby, nikoliv věcí samou.

[11] Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedený závěr městského soudu zpochybňuje s tím, že napadené „listiny“ představují „rozhodnutí“, které zakládají (mění) její práva a povinnosti. Pokud jde předně o napadený kontrolní protokol, městský soud poukázal na judikaturu NSS (rozsudky ze dne 27. 10. 2011, čj. 2 As 90/2011 - 42, ze dne 29. 5. 2014,

pokračování

čj. 5 As 152/2012 - 43, a ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Afs 219/2016 - 27). Dospěl k závěru, že protokol o kontrole neukládá stěžovateli žádnou povinnost. V dané věci z obsahu protokolu o kontrole vyplývá, že zaměstnanci fondu provedli kontrolu na místě, při které byly zjištěny nedostatky, a rovněž nebylo možné prokázat, že probíhá průběžné naplňování indikátoru, k němuž se stěžovatelka podpisem smlouvy o poskytnutí dotace zavázala. Z protokolu však nevyplývá, že by žalovaný v souvislosti s tímto kontrolním zjištěním stěžovatelce uložil jakoukoliv povinnost. Městský soud tedy povahu tohoto dokumentu posoudil správně, dospěl-li k závěru, že jím nemohlo být zasaženo do práv kontrolovaného subjektu. Konstantní judikatura NSS jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (viz např. usnesení ze dne 12. 2. 2004, čj. 5 A 55/2001 - 68, nebo rozsudek ze dne 24. 4. 2013, čj. 3 Aps 9/2012 - 29), tak i ve vztahu k úpravě obsažené v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (viz rozsudek ze dne 30. 11. 2016, čj. 3 As 52/2016 - 28, nebo rozsudek ze dne 23. 8. 2018, čj. 5 As 337/2017 - 30) dospěla k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto není samostatně soudně přezkoumatelné žalobami dle soudního řádu správního. Lze dodat, že citovaná judikatura je plně aplikovatelná i na kontrolu prováděnou dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě (dle smlouvy o poskytnutí podpory se v dané věci při kontrolách u stěžovatelky postupovalo i podle toho zákona), jak již ostatně taktéž dovodila judikatura zdejšího soudu (viz např. rozsudek ze dne 24. 4. 2013, čj. 3 Aps 9/2012 - 29).

[12] Povahou výzvy k vrácení dotace dle § 14f odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech, kterou stěžovatelka také považuje za rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., se NSS se v minulosti také několikrát zabýval, na což upozornil i městský soud v napadeném rozhodnutí s odkazem na rozsudek ze dne 12. 1. 2017, čj. 5 Afs 219/2016 - 27 (srov. též rozsudky ze dne 14. 6. 2021, čj. 4 Afs 422/2019 - 33, ze dne 23. 11. 2020, čj. 2 Afs 136/2019 - 27 anebo ze dne 21. 3. 2019, čj. 1 Afs 293/2018 - 28). Ani v tomto případě nemá kasační soud důvod se odchylovat od uvedené rozhodovací praxe, a to tím spíše, pokud na zmíněnou judikaturu v napadeném rozsudku upozornil již městský soud a stěžovatelka se k ní v kasační stížnosti nijak nevymezila (nepoukázala např. důvody pro předložení věci rozšířenému senátu NSS apod.). Zmíněná judikatura je postavena mimo jiné na tom, že smyslem výzvy dle § 14f odst. 3 rozpočtových pravidel je především upozornit příjemce dotace na skutečnost, že se (dle názoru poskytovatele) dopustil pochybení a porušil podmínky, za nichž mu byla dotace poskytnuta, a umožnit mu dotaci, popř. její část, bez jakékoli sankce vrátit. Vydáním této výzvy však nemůže být nijak zasaženo do práv příjemce dotace. Tato výzva totiž není přímo vynutitelná a je jen na uvážení příjemce dotace, zda uzná poskytovatelem vytýkané pochybení a dotaci nebo její část vrátí, anebo jestli, přesvědčen o nezákonnosti zjištění poskytovatele, bude svá práva hájit v následném daňovém řízení (řízení o porušení rozpočtové kázně). Teprve výsledkem řádně vedeného daňového řízení je pravomocný platební výměr, který závazně určuje povinnosti příjemce dotace, je vykonatelný a rovněž je exekučním titulem. Ani v případě výzvy dle § 14f odst. 3 rozpočtových pravidel nedošlo k naplnění materiálních ani formálních definičních znaků rozhodnutí, neboť touto výzvou žalovaný nerozhodoval o právech ani o povinnostech stěžovatelky, ani jí práva závazně neurčoval. Kasační soud je na rozdíl od stěžovatelky přesvědčen, že takový výklad daného ustanovení

má v tomto případě svoje opodstatnění a současně i oporu v textu důvodové zprávy, na který poukázal v napadeném rozsudku již městský soud.

[13] V případě posouzení povahy sdělení žalovaného k podnětu, který stěžovatelka považovala za opravný prostředek proti výzvě k vrácení prostředků, lze odkázat na shora již uvedené. Jelikož výzva k vrácení dotace není v materiálním ani formálním smyslu rozhodnutím, nemohou proti ní existovat opravné prostředky, které by byly soudně přezkoumatelné, neboť stále chybí materiální podmínka, že bylo rozhodováno o právech a povinnostech stěžovatelky. Postup žalovaného, který reagoval na podání stěžovatelky a vypořádal jí uplatněné argumenty, nemůže založit soudní přezkoumatelnost takového sdělení. Navíc lze dodat, že i pokud by výzva k vrácení prostředků sama o sobě rozhodnutím byla, pak se k charakteru sdělení k podnětu k přezkumu rozhodnutí správního orgánu dle § 94 odst. 1 správního řádu NSS v minulosti konstatoval, že samotným sdělením o nevyužití dozorčího práva, tedy nezahájením přezkumného řízení, nedochází k zásahu do subjektivních práv účastníka řízení, jelikož jejich práva a povinnosti změněné nebo vzniklé napadeným rozhodnutím nejsou takovým sdělením dotčeny. Toto sdělení není v materiálním smyslu rozhodnutím, a tudíž je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví (viz rozsudek ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007 - 71).

[14] Ani v předání podkladů mezi žalovaným a finančním úřadem nelze spatřovat rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., neboť tím nejsou stěžovatelce uloženy žádné povinnosti nebo zasažena její veřejná subjektivní práva. Daný úkon ani nesměřuje přímo vůči stěžovatelce, neboť je adresován finančnímu úřadu. Žalovaný naopak postupoval v souladu s § 14f odst. 7 rozpočtových pravidel, podle něhož *poskytovatel bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příslušný finanční úřad o a) vydání výzvy k provedení opatření k nápravě a o vydání výzvy k vrácení dotace, b) tom, jak bylo na výzvu reagováno.*

[15] S ohledem na výše uvedené tedy lze uzavřít, že kasační námitky stěžovatelky vztahující se k odmítnutí její žaloby v části týkající se zrušení výše označených „rozhodnutí“ (žaloba dle § 65 a násl. s. ř. s.) nejsou důvodné.

[16] Jde-li o kasační argumentaci k části žaloby týkající se tvrzeného nezákonného zásahu (výrok II. napadeného rozsudku), je třeba připomenout, že městský soud se touto částí žaloby zabýval meritorně a zamítl ji. U všech čtyř napadených úkonů dospěl k závěru, že nebyla mimo jiné splněna podmínka zkrácení stěžovatelky na jejích právech, neboť k tomu může dojít až na základě vydání pravomocného platebního výměru finančního úřadu.

[17] K popsání postupu městského soudu lze poznamenat, že rozšířený senát NSS v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, čj. 7 As 155/2015-160 (později zrušeném nálezem ÚS ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/2018, nezpochybnujícím ovšem dále uvedené závěry) připustil, že pokud je z povahy věci a s ohledem na okolnosti zjevné a nepochybné, že napadené jednání správního orgánu nemůže být nezákonným zásahem, je namístež žalobu odmítnout, nikoliv meritorně projednat. V bodě [63] v této souvislosti výslovně uzavřel, že *„pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu. (...) Je však třeba zdůraznit, že odmítnout žalobu*

pokračování

z uvedeného důvodu lze jen tehdy, je-li nemožnost, aby v žalobě tvrzené jednání bylo nezákonným zásahem, zjevná a nepochybná. Soud zde bude přihlížet též k závěrům ustálené judikatury, která dále vysvětluje, které úkony veřejné správy nezákonným zásahem nejsou a nemohou být (např. jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (...)).

[18] Nejvyšší správní soud má za to, že situace popsaná v citovaném rozsudku rozšířeného senátu nastala i v nyní projednávané věci a nebyla zde dána podmínka řízení spočívající v existenci přípustitelného tvrzení nezákonného zásahu. Zdejší soud si je samozřejmě vědom své judikatury, podle níž určité procesní či kontrolní postupy správního orgánu mohou samy o sobě nezákonný zásah představovat (srov. např. rozsudek ze dne 1. 11. 2018, čj. 6 As 258/2018 - 35). V projednávané věci lze však mít i s ohledem na shora citované a jednoznačné závěry konstantní judikatury týkající se stěžovatelkou napadených „rozhodnutí“ za to, že ty zjevně nemohou představovat nezákonný zásah. Jedná se totiž o úkony, které (jak již bylo výše vysvětleno) nikterak nezasahují do práv stěžovatelky, ani jí neukládají žádné povinnosti. Teprve v návaznosti na tyto úkony může být vedeno daňové řízení, jež je následně zakončeno rozhodnutím, proti němuž se samozřejmě lze soudně bránit. Nemůže-li být s ohledem na existující ustálenou judikaturu pochyb o tom, že jednání napadené žalobou nemůže představovat nezákonný zásah, není důvod, aby krajský (městský) soud žalobu v takovém případě projednal věcně. Lze proto v této souvislosti uzavřít, že městský soud měl žalobu i v této části odmítnout (neboť nebyly dány podmínky řízení) a pokud tak neučinil, je dán důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k němuž kasační soud přihlíží z úřední povinnosti [§ 109 odst. 4 s. ř. s.].

[19] S ohledem na výše uvedené se Nejvyšší správní soud již nezabýval kasačními námitkami stěžovatelky týkajícími se věcných závěrů městského soudu (neprovedení stěžovatelkou navržených důkazů, resp. odlišnost závěrů, k nimž dospěly orgány finanční správy na straně jedné a žalovaný na straně druhé). Taktéž bylo nadbytečné, aby se kasační soud zabýval otázkou retroaktivity aplikace § 14f rozpočtových pravidel v dané věci. Poukazovala-li stěžovatelka dále na délku trvání navazující daňové kontroly, k té lze uvést tolik, že nebyla předmětem daného řízení vedeného městským soudem. Totéž platí i pro tvrzené zajištění peněžních prostředků stěžovatelky Policií ČR, k čemuž lze nad rámec uvedeného dodat, že nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. nemůže být ani úkon policejního orgánu při výkonu působnosti orgánu činného v trestním řízení (viz rozsudek NSS ze dne 28. 4. 2005, čj. 2 Aps 2/2004 - 69).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Jelikož v posuzovaném případě byl již v řízení před městským soudem dán důvod pro odmítnutí žaloby i v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu, a to z důvodu nedostatku podmínek řízení, Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek ve výroku II. Podle posledně zmiňovaného ustanovení též platí, že pokud pro takový postup byly důvody již v řízení před krajským (městským) soudem, rozhodne Nejvyšší správní soud současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu i o odmítnutí návrhu (žaloby v dané části). Jak již bylo uvedeno, stěžovatelka se podanou žalobou v dané části domáhala ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, který však nemůže představovat nezákonný zásah správního orgánu. Nebyla tak naplněna jedna z nutných podmínek řízení a vzhledem

k tomu, že již v řízení před městským soudem byly důvody pro takový postup, rozhodl Nejvyšší správní soud rovněž o odmítnutí žaloby (v části týkající se tvrzeného nezákonného zásahu), a to za užití § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[21] Pokud jde o výrok napadeného rozsudku týkající se žaloby proti rozhodnutí (rozhodnutím) žalovaného (výrok I. napadeného rozsudku), zde kasační námitky nebyly důvodné a kasační soud neshledal z úřední povinnosti žádné vady napadeného rozsudku, které by měly vést k jeho zrušení. Kasační stížnost proto v této části zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] Vzhledem k tomu, že výrok o náhradě nákladů řízení o žalobě se odvíjel i od rušeného výroku napadeného rozsudku městského soudu (jedná se o výrok závislý), zrušil Nejvyšší správní soud současně i výrok týkající se náhrady nákladů řízení (výrok III. napadeného rozsudku). V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek krajského (městského) soudu a současně rozhodne o odmítnutí žaloby, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému soudnímu rozhodnutí (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Uvedené platí i v situaci, která nastala v projednávané věci, v níž Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost v části týkající se odmítnutí žaloby městským soudem, a zrušil rozhodnutí městského soudu v části, v níž městský soud žalobu zamítl, přičemž sám kasační soud žalobu v této části odmítl. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří i v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek ze dne 19. 11. 2008, čj. 1 As 61/2008 - 98). O náhradě nákladů řízení o žalobě a kasační stížnosti proto soud rozhodl dle § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona, podle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

[23] Lze dodat, že výrok IV. napadeného rozsudku městského soudu o vrácení soudního poplatku ob stojí a v návaznosti na výše uvedené jej není nutno rušit. Městský soud totiž stěžovatelce vrátil zaplacený soudní poplatek v části týkající se žaloby proti rozhodnutí, tedy v části, ve vztahu k níž Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Jde-li o část žaloby týkající se tvrzeného nezákonného zásahu, zde lze závěrem poznamenat, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a současně odmítne žalobu (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.), zaplacený soudní poplatek za žalobu ani za kasační stížnost nevrací (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2021, čj. 4 Azs 187/2020 - 49).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 25. listopadu 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu