



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobkyně: **Dobry domov s. r. o.**, sídlem Záměstní 1155/27, Ostrava, zastoupená JUDr. Michaelou Volnou, advokátkou, sídlem Opletalova 55, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, sídlem 28. října 117, Ostrava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2023, č.j. MSK 78838/2023, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 7. 9. 2023, č. j. 25 Af 27/2023-10,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Žalobkyně žalobou u krajského soudu napadla „rozhodnutí Výzva k vrácení dotace podle § 22 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů č. j. MSK 78838/2023 ze dne 6. 6. 2023 Krajského úřadu Moravskoslezského kraje“.

[2] Krajský soud konstatoval, že uvedenou výzvou byla žalobkyně, jíž byla poskytnuta dotace z rozpočtu Moravskoslezského kraje za účelem realizace projektu „Rozšíření vybavení prádelny“, vzhledem ke zjištění ve veřejnosprávní kontrole vyzvána k vrácení dotace ve výši 120 000 Kč.

[3] Krajský soud vyhodnotil, že uvedená výzva nepředstavuje individuální správní akt, jímž by se zakládaly, měnily nebo rušily práva či povinnosti žalobkyně. Jde pouze o neformální a mocensky nevynutitelný úkon správního orgánu. Výzva k vrácení dotace nebyla pro žalobkyni závazná, což plyne z § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, a žalobkyně o tom byla ve výzvě explicitně poučena. Bylo na uvážení žalobkyně, zda vytýkaná pochybení uzná, dotaci či její část dobrovolně vrátí a „zahladí“ tím porušení rozpočtové kázně, anebo zda pochybení zjištěná kontrolou neuzná, dotaci nevrátí a bude svůj postup hájit v rámci následného daňového řízení při rozhodování o uložení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně a souvisejícího penále. Teprve výsledek takového daňového řízení (po vyčerpání řádných opravných prostředků) by mohl být předmětem přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí.

[4] Krajský soud proto žalobu odmítl dle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též jen „s. ř. s.“).

[5] Krajský soud doplnil, že pokud by žalobkyně mínila žalobou brojit proti vydaným platebním výměrům, žaloba by rovněž musela být odmítnuta, neboť z doložených listin neplyne a žalobkyně ani netvrdila, že vyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, tedy že proti platebním výměrům brojila odvoláním a o takovém odvolání bylo rozhodnuto. S ohledem na možnost uplatnit v projednávané věci řádný opravný prostředek v rámci daňového řízení a možnost proti rozhodnutí o opravném prostředku brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu krajský soud ani nedával žalobkyni ke zvážení hájení jejích veřejných subjektivních práv prostřednictvím tzv. žaloby zásahové (§ 82 a násl. s. ř. s.). Zásahová žaloba je totiž ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu subsidiární, tedy je přípustná až tehdy, nepřichází-li v úvahu žaloba proti rozhodnutí.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[6] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost.

[7] V kasační stížnosti stěžovatelka namítala nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů.

[8] Žaloba měla být podle stěžovatelky věcně projednána, neboť všechna napadená rozhodnutí správního orgánu tvoří v souhrnu meritum věci. Stěžovatelka odkázala na § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a vyjádřila nesouhlas se závěrem krajského soudu, že ze strany žalovaného se nejedná o rozhodnutí ve věci. Stěžovatelka též namítla, že krajský soud se ve svém usnesení nezabýval žalobním návrhem týkajícím se platebních výměrů.

[9] Stěžovatelka dále namítala zmatečný postup žalovaného. Dle stěžovatelky se jedná o takové vady řízení, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí

pokračování

vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Dle stěžovatelky se žalovaný nevypořádal s námitkami proti kontrolním zjištěním a důkazy stěžovatelky ignoroval. Žalovaný při kontrole a vydání výzvy vycházel z žádosti o dotaci, ačkoli relevantním podkladem je smlouva o poskytnutí dotace, přičemž dle stěžovatelky je pouze na příjemci dotace, co a jak vůči poskytovateli dotace vyúčtuje. Kdyby žalovaný důkazy provedl, dospěl by k závěru, že výzva není v souladu s hmotným právem.

[10] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení krajského soudu a věc vrátil krajskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

[11] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2023, č. j. 10 Ads 207/2022-47, namítala, že výzvu k vrácení dotace podle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů lze samostatně soudně přezkoumat.

[12] **Žalovaný** se ve vyjádření ke kasační stížnosti se závěry krajského soudu ztotožnil. Dále zdůraznil, že ve výzvě stěžovatelku poučil, že výzva k vrácení dotace není závazná. Platebními výměry ze dne 26. 7. 2023 byl stěžovatelce uložen odvod na porušení rozpočtové kázně a penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Proti platebním výměrům podala stěžovatelka žalobu ke krajskému soudu, ačkoli byla poučena o možnosti podat odvolání. Odvolání proti platebním výměrům podala stěžovatelka až po usnesení krajského soudu o odmítnutí žaloby podané proti platebním výměrům. Žalovaný nesouhlasil s tvrzením stěžovatelky, že podklady v žádosti o dotaci nebyly relevantní, a že je jen na příjemci dotace, kdy, jak a co vyúčtuje vůči poskytovateli dotace. Dále žalovaný upozornil na účelovost odvolacích tvrzení, podle nichž stěžovatelku zastupuje na základě plné moci JUDr. Jiří Volný, ředitel stěžovatelky.

[13] V **replíce** stěžovatelka zopakovala, že žádost o dotaci nemá pro uzavření smlouvy o dotaci relevanci, jde o nesprávný výklad žalovaného. Smlouvu o poskytnutí dotace stěžovatelka beze zbytku naplnila, účel dotace splnila. Stěžovatelka doplnila, že výsledek kontroly nebyl zaslán JUDr. Jiřímu Volnému, zmocněnci stěžovatelky.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se stěžovatel domáhá zrušení soudního rozhodnutí; kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.

[15] V případě odmítnutí žalobního návrhu přichází pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li

mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, čj. 6 As 2/2015-128).

[16] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, neboť vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje hlediska přezkoumatelnosti.

[17] Z obecné formulace námitky nepřezkoumatelnosti není zřejmé, zda směřuje proti usnesení krajského soudu, či proti výzvě žalovaného, kterou stěžovatelka považuje za rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však i s ohledem na § 109 odst. 4 s. ř. s. otázku přezkoumatelnosti usnesení krajského soudu posoudil, přičemž dospěl k závěru, že usnesení krajského soudu je dostatečně odůvodněno a netrpí vnitřními vadami, které by způsobovaly jeho nepřezkoumatelnost.

[18] Jak je zřejmé z části II. tohoto rozsudku, stížní námitky v projednávané věci z velké části míří proti postupu žalovaného správního orgánu a věcnému posouzení jím provedenému. Nicméně, jak stanoví výše citovaný § 102 s. ř. s., kasační stížnost je opravným prostředkem proti rozhodnutí krajského soudu. Námitky směřující proti postupu či posouzení žalovaného správního orgánu jsou v řízení o kasační stížnosti nepřípustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), pročez se jimi Nejvyšší správní soud nemohl zabývat.

[19] V rámci námitky, že krajský soud měl žalobu věcně projednat, stěžovatelka pouze odkázala na § 68 správního řádu a na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2023, č. j. 10 Ads 207/2022-47, vydaného v jiné své právní věci.

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s posouzením krajského soudu, že výzva žalovaného učiněná dle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a tedy je vyloučena ze soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výzvou žalovaný stěžovatelce nezaložil, nezměnil, nezrušil ani závazně neurčil její práva či povinnosti, jak u rozhodnutí správního orgánu předpokládá § 65 s. ř. s. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v předposlední větě § 22 odst. 6 výslovně stanovuje, že výzva není závazná. Závaznost je přitom podstatným znakem rozhodnutí správního orgánu. S nesplněním této výzvy zákon přímo nespojuje žádný právní následek. Výzva žalovaného učiněná dle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů tak ani nemohla zasáhnout do právní sféry stěžovatelky. Vlastní právní účinky vůči adresátům mají až platební výměry případně vydané v řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[21] Odkaz stěžovatelky na § 68 správního řádu na výše uvedeném nic nemění. Především je třeba připomenout, že pojem rozhodnutí správního orgánu je pro účely soudního řádu správního definován autonomně, tedy nezávisle na tom, jak je určitý akt pojímán správním řádem či jinými zákony. Nadto i podle správního řádu je esenciálním znakem rozhodnutí jeho závaznost (§ 73 odst. 2 správního řádu).

[22] Relevantní v projednávané věci není ani odkaz stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2023, č. j. 10 Ads 207/2022-47, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že rozhodnutí o prominutí podmínky bezdlužnosti podle § 78a odst. 4 písm. b)

pokračování

zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění do 31. 12. 2017, stanovené pro účely příspěvku na podporu zaměstnávání osob se zdravotním postižením na chráněném pracovním místě, lze samostatně soudně přezkoumat. Rozhodnutí o prominutí podmínky bezdlužnosti podle § 78a odst. 4 písm. b) zákona o zaměstnanosti ve znění do 31. 12. 2017, jímž se odstraňuje tvrdost zákona, totiž není svou povahou a účinky srovnatelné s výzvou dle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozhodnutí o prominutí podmínky bezdlužnosti je pro adresáta i správní orgány závazné, zatímco výzva dle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů závazná není, jak již bylo zdůrazněno.

[23] K námitce, že se krajský soud nezabýval „žalobním návrhem ve věci výměrů“, Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatelka žalobou výslovně napadla „rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, č. j. MSK 78838/2023 ze dne 6. 6. 2023“. Identifikace jednoznačně odpovídá výzvě k vrácení dotace podle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kterou stěžovatelka k žalobě též přiložila. V závěrečném návrhu stěžovatelka požadovala zrušení výzvy, případně zrušení výzvy a její vrácení k dalšímu řízení žalovanému. Nelze proto vytýkat krajskému soudu, že žalobu stěžovatelky vyhodnotil tak, že směřuje proti výzvě, kterou stěžovatelka v žalobě označuje za rozhodnutí.

[24] S žalobou stěžovatelka spojila též návrh na přiznání odkladného účinku a v souvislosti s tímto návrhem požadovala „odložení výkonu rozhodnutí“ ve vztahu k napadené výzvě a blíže specifikovaným platebním výměrům ze dne 26. 7. 2023. Krajský soud sice o návrhu na přiznání odkladného účinku žaloby samostatně nerozhodl, to však nic nemění na závěru, že výzva dle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů není rozhodnutím a v řízení dle § 65 a násl. s. ř. s. je ze soudního přezkumu vyloučena. Nadto, byla-li žalobou napadena toliko výzva dle § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, krajský soud z logiky věci nemohl žalobě přiznat odkladný účinek vůči platebním výměrům.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud stížným námitkám nepřisvědčil, proto kasační stížnosti podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[26] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto dle uvedených ustanovení nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jinak měl právo na náhradu nákladů řízení, nevznikly v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti, pročež se mu náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. května 2024

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu