



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Jaroslava Škopka a soudců JUDr. Ondřeje Szalonnáse a Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: 15. přední hlídka Royal Rangers Mariánské Lázně, pobočný spolek, IČ 68782004, Kořen 60, 349 53 Olbramov, zastoupeného Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno,

proti
žalovanému: Krajský úřad Plzeňského kraje, IČ 70890366, Škroupova 18, 306 13 Plzeň,

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spočíval v zadržování finančních prostředků žalobce a v nevydání výzev k provedení opatření k nápravě,

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající v tom, že zadržoval finanční prostředky žalobce i) ve výši 2 199 074,77 Kč od 23. 6. 2022 do 22. 11. 2022, ii) ve výši 1 517 220 Kč od 11. 8. 2022 do 22. 11. 2022, iii) ve výši 743 121,26 Kč od 13. 8. 2022 do 22. 11. 2022 a iv) ve výši 103 954,70 Kč od 20. 9. 2022 do 22. 11. 2022, byl nezákonný.
- II. Řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevydání výzvy k provedení opatření k nápravě se v části vztahující se ke Smlouvě o poskytnutí účelové dotace č. 06002016 ze dne 22. 3. 2016 zastavuje.
- III. Ve zbytku se žaloba na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevydání výzev k provedení opatření k nápravě zamítá.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

- IV. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 5 114 Kč, a to do třiceti dnů od nabytí právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. Davida Zahumenského, advokáta.

Odůvodnění:

[I] Předmět řízení

1. Žalobou ze dne 1. 12. 2022, doručenou Krajskému soudu v Plzni (dále jen „soud“) téhož dne, se žalobce domáhal ochrany před zásahem žalovaného, který spočíval jednak v tom, že žalovaný včas nevrátil žalobci částky uhrazené na základě zrušených platebních výměrů na odvod za porušení rozpočtové kázně a na související penále, jednak v nevydání výzev k provedení opatření k nápravě ve věcech kontroly poskytnutých dotací.
2. Působnost žalovaného ve věcech kontroly nakládání s finančními prostředky poskytnutými formou dotací je upravena zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“).
3. Správa daní je upravena zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).
4. Žalobci bylo v rámci individuálního projektu Plzeňského kraje s názvem „Podpora sociálních služeb v Plzeňském kraji 2016–2019“, který byl realizován v rámci Operačního programu Zaměstnanost, poskytnuto několik dotací na financování sociálních služeb. Dotace byly poskytovány na základě veřejnoprávních smluv o poskytnutí účelové dotace.
5. Konkrétně šlo o Smlouvu o poskytnutí účelové dotace č. 31992016 ze dne 24. 6. 2016 [poskytování základních činností sociální služby Sociálně terapeutické dílny (ID 4003834)], Smlouvu o poskytnutí účelové dotace č. 06002016 ze dne 22. 3. 2016 [mj. poskytování základních činností sociální služby Denní stacionáře (ID 6432113)] a Smlouvu o poskytnutí účelové dotace č. 32002016 ze dne 24. 6. 2016 [poskytování základních činností sociální služby Osobní asistence (ID 4397816)].
6. Na základě kontrol provedených v průběhu roku 2017 žalovaný shledal, že žalobce porušil povinnosti vyplývající z těchto smluv. Třemi platebními výměry ze dne 23. 3. 2018 tudíž žalobci stanovil odvody za porušení rozpočtové kázně. Všechny tři platební výměry zrušilo Ministerstvo financí. Jmenovitě rozhodnutím ze dne 7. 6. 2022, č. j. MF-13817/2018/1203-8, zrušilo platební výměr č. j. PK-SV/2734/18 (ohledně sociální služby Sociálně terapeutické dílny se stanoveným odvodem ve výši 2 199 074,77 Kč); rozhodnutím ze dne 26. 7. 2022, č. j. MF-13819/2018/1203-3, zrušilo platební výměr č. j. PK-SV/2663/18 (ohledně sociální služby Denní stacionáře se stanoveným odvodem ve výši 1 517 220 Kč); a rozhodnutím ze dne 28. 7. 2022, č. j. MF-13823/2018/1203-3, zrušilo platební výměr č. j. PK-SV/2723/18 (ohledně sociální služby Osobní asistence se stanoveným odvodem ve výši 743 121,26 Kč). Na základě rozhodnutí Ministerstva financí byly věci vráceny žalovanému k novému projednání. Všechna zrušující rozhodnutí nabyta právní moci téhož dne, kdy byla vydána.
7. Třemi platebními výměry ze dne 11. 6. 2018 dále žalovaný uložil žalobci penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, která byla usnesením Zastupitelstva Plzeňského kraje č. 825/18 ze dne 10. 9. 2018 v rozsahu 90 % částečně prominuta. Penále na základě platebního výměru č. j. PK-SV/4701/18 tudíž činilo 68 418,34 Kč, na základě platebního výměru č. j. PK-SV/4695/18 činilo 20 898,70 Kč a na základě platebního výměru č. j. PK-SV/4696/18 dosahovalo výše 14 637,66 Kč. Ministerstvo financí všechny platební výměry

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

na penále zrušilo rozhodnutím ze dne 2. 9. 2022, č. j. MF-22581/2018/1203-15, a věci vrátilo k novému projednání. Zrušující rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 9. 2022.

[III] Žaloba

8. Žalobce vytýkal žalovanému nečinnost, kdy žalovaný vůči žalobci neučinil jediný úkon. Přitom žalovaný značnou dobu zadržoval finanční prostředky žalobce v celkové výši přes 4,7 milionu Kč. Tyto prostředky byly žalobci vráceny teprve poté, co podal podnět k opatření proti nečinnosti. Žalovaný naopak vydal další tři výzvy k vrácení dotace. K vrácení byla stanovena lhůta pouhých 10 dnů, když poměrně logicky žalobce nebyl schopen částku dosahující skoro 800 tisíc Kč v tak krátké lhůtě navrátit, a k vrácení došlo až po této lhůtě, tedy bez účinků podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel. Navíc opět ani v jednom případě nebyla vydána výzva k nápravě. Přitom pokud by alespoň byly vráceny zadržované prostředky, mohl žalobce výzvě vyhovět a prostředky vrátit bez dopadů na porušení rozpočtové kázně.
9. Žalobce vycházel ze závěru Ministerstva financí, že platební výměry ze dne 23. 3. 2018 byly nezákonné, přičemž ministerstvo ve všech třech případech žalovanému vytкло, že nevyzval žalobce k provedení žádného nápravného opatření. Postup účtování a rozúčtování mzdových nákladů byl v roce 2016 identický jako v roce 2017. Tento postup žalobce vysvětlil v rámci oznámení o provedení nápravných opatření vztahujícího se k jiným dotacím poskytnutým poskytovatelem a poskytovatel ho akceptoval. Mělo být proto akceptováno i rozúčtování sdílených nákladů v roce 2016.
10. K tomu Ministerstvo financí v rozhodnutí č. j. MF-13819/2018/1203-3 konstatovalo: „Z výzvy odvolací orgán zjistil, že poskytovatel požadoval vrácení celé poskytnuté dotace poskytnuté v roce 2016 na službu Denní stacionáře (ID 6432113) a nevyzval příjemce k provedení žádného nápravného opatření. Není jasné, z jakého důvodu bylo zvoleno toto řešení, když z § 22 odst. 6 rozpočtových pravidel územních rozpočtů vyplývá, že výzva k vrácení poskytnuté dotace v celkové výši má být vydána pouze u pochybení, u kterých nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě. Změny či opravy v analytickém účetnictví totiž nemohou hospodářský výsledek, resp. údaje předkládané finančnímu úřadu, nijak ovlivnit, a tedy skutečnost, že se jedná o uzavřené účetní období, by takovým opravám neměla být na překážku.“
11. Přestože rozhodnutími Ministerstva financí č. j. MF-13817/2018/1203-8, č. j. MF-13819/2018/1203-3 a č. j. MF-13823/2018/1203-3 došlo ke zrušení platebních výměrů a žalovanému bylo uloženo zvážet vydání výzvy k nápravě, do dne podání žaloby k tomu nedošlo. Přitom z hlediska výsledku řízení je to zcela zásadní postup, neboť podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel platí, že „v rozsahu, v jakém příjemce dotace provedl opatření k nápravě, platí, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně.“
12. Žalobce k tomu citoval rozsudek ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018-28, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval primárně otázkou, zda mohl správce daně vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud poskytovatel dotace předtím nepostupoval v souladu s § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. a nevyzval příjemce dotace k vrácení dotace či její části. Soud uvedl, že „[s]těžovateli lze přisvědčit v tom, že poskytovatel dotace je povinen tento zákonem předvídaný postup dodržet. Pokud by i přes zjištění porušení dotačních podmínek výzvu dle § 14f nevydal, nemohl by pak správce daně příjemci dotace v souvislosti s tímto pochybením vyměřit bez dalšího odvod za porušení rozpočtové kázně a případné penále. Jinak by totiž nebylo dosaženo výše uvedeného smyslu předmětné právní úpravy, podle které má být preferována dobrovolná

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

náprava porušení dotačních podmínek před stanovením „sankčních“ opatření. Poskytovatel dotace tak při zjištění porušení dotačních podmínek musí v souladu s § 14f umožnit příjemci dotace toto pochybení na základě výzvy napravit a aktivovat tak fikci neporušení rozpočtové kázně (§ 14f odst. 2 rozpočtových pravidel).“

13. Měly by tak být odstraněny průtahy s vydáním výzvy k nápravě ve všech věcech, které jsou ze strany žalovaného vůči žalobci řešeny, a to ohledně všech provedených kontrol.
14. Pokud šlo o finanční prostředky zaplacené na základě platebních výměrů, uplatní se § 155b odst. 4 písm. a) daňového řádu. Žalovaný byl v prodlení s vrácením finančních prostředků ve výši asi 5,5 milionu Kč. Otázkou přiměřenosti výše sankce ukládané správními orgány se v minulosti v rámci abstraktní kontroly norem zabýval také Ústavní soud – k povaze likvidační sankce se vyjádřil v nálezu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02; na tyto své závěry navázal v nálezu ze dne 10. 3. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 12/03, kde mj. dospěl k tomu, že pokuta ve výši 200 000 Kč může mít v mnoha individuálních případech likvidační charakter. Otázkou výše likvidační pokuty se zabýval také Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 23. 3. 2012, č. j. 4 Ads 133/2011-183, a další judikatuře.
15. S ohledem na účetní závěrky žalobce bylo evidentní, že uložené odvody a penále zásadně mění majetkové vztahy žalobce ve smyslu výše citované judikatury, a tedy mění jeho celkovou majetkovou pozici zmařením samé podstaty majetku. Uložená sankce byla v takové výši, že tvořila takový zásah do jeho majetku, že v jeho důsledku reálně hrozilo zničení majetkové základny sloužící pro další činnost. Další provoz zařízení žalobce by tak dlouhodobě směřoval a sloužil de facto pouze k úhradě uložené sankce po značné časové období. Přitom existence dalšího fungování žalobce byla ze strany žalovaného ještě více ohrožena tím, že byly vydány nové výzvy k vrácení dotace ve výši skoro 800 tisíc Kč.
16. Žalobce navrhl, aby soud rozsudkem určil, že I. zadržováním prostředků uhrazených žalobcem na základě zrušených platebních výměrů v částce 2 199 074,77 Kč od 23. 6. 2022 do 22. 11. 2022, v částce 1 517 220 Kč od 11. 8. 2022 do 22. 11. 2022, v částce 743 121,26 Kč od 13. 8. 2022 do 22. 11. 2022 a v částce 103 954,7 Kč od 19. 9. 2022 do 22. 11. 2022 došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobce; a že II. je žalovaný povinen ukončit nečinnost a do 30 dnů od právní moci rozsudku zaslat žalobci výzvu k provedení opatření k nápravě ve smyslu § 22 odst. 6 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve věcech kontroly poskytnutých dotací na základě veřejnoprávních smluv o poskytnutí účelové dotace č. 31992016 ze dne 24. 6. 2016, č. 06002016 ze dne 22. 3. 2016 a č. 32002016 ze dne 24. 6. 2016.

[III] Vyjádření žalovaného k žalobě

17. Žalovaný podle vyjádření k žalobě s žalobou nesouhlasil. Byl toho názoru, že žaloba je zmatečná. Žalobce podal žalobu „na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného“, aby pak v petitu žaloby mj. požadoval ukončení nečinnosti žalovaného. Žaloba „na ochranu proti nečinnosti správního orgánu“ podle § 79 an. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“ nebo „s. ř. s.“), však explicitně podána nebyla. Zároveň nebyly vyčerpány prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k žalobcově ochraně proti nečinnosti správního orgánu. Správní soud podle názoru žalovaného v daném případě nemůže záležitost řešit, nebyla k tomu podána příslušná žaloba a nebyly pro to ani splněny zákonné podmínky.
18. Podle názoru žalovaného je žaloba zmatečná i v tom, že žalobce požadoval, aby soud vydal rozsudek o tom, že „zadržováním prostředků uhrazených žalobcem na základě zrušených

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

platebních výměrů došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobce“. Soudní řád správní ovšem v § 82 an. váže soudní řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu na aktivní jednání správního orgánu (zásah, pokyn nebo donucení), nikoliv na nekonání (zadržování prostředků), které nadto již bylo zhojeno. Dle názoru žalovaného zadržováním prostředků uhrazených žalobcem na základě zrušených platebních výměrů nedošlo k nezákonnému zásahu do práv žalobce.

19. Žalovaný připustil, že byl v určitém prodlení s vrácením zadržených prostředků. Na druhou stranu prodlení nebylo nijak extrémní, k vrácení prostředků došlo v konkrétních případech do dvou, resp. tří, resp. pěti měsíců. Podle žalovaného toto pochybení, kterého si byl žalovaný vědom a učinil všechny potřebné kroky k tomu, aby se v budoucnosti již neopakovalo, nemohlo mít žádný zásadní vliv na činnost žalobce. Žalobce ani v žalobě neuvedl konkrétní negativní následky, které mu prodlením s vrácením zadržovaných prostředků vznikly. Žalobce ani neurgoval vrácení zadržených prostředků u žalovaného, k čemuž měl možnost (nikoliv samozřejmě povinnost). Věc řešil pouze cestou nadřízeného orgánu, na což má přirozeně právo, ale i tato forma řešení svědčila spíše o tom, že prodlení nemělo na činnost žalobce žádný podstatně negativní vliv. Neprodleně poté, co byl žalovaný o prodlení s vrácením prostředků uvědomen, tyto vrátil, a to dne 22. 11. 2022. Věc tak byla, byť dodatečně, ale přesto žádoucím způsobem vyřešena. Kromě vrácení zadržovaných prostředků žalobci byl předepsán do evidence daní úrok z vratitelného přeplatku a žalobce byl prostřednictvím advokáta o předepsání vyrozuměn. Újma, která mohla žalobci prodlením s vrácením prostředků vzniknout, mohla být právě uvedeným úrokem kompenzována.
20. Ve vztahu k výzvam k provedení opatření k nápravě žalovaný nebyl nečinný. Po zrušení platebních výměrů ze strany Ministerstva financí bylo třeba opětovně přezkoumat závěry kontrol, na jejichž základě byly zrušené platební výměry vydány. Podkladem každého ze tří zrušených platebních výměrů byl obsáhlý správní spis. Jednalo se věcně i právně o velice složitý proces. Že věc není jednoduchá a nelze v rámci ní rozhodovat bezodkladně, svědčily např. lhůty, ve kterých Ministerstvo financí rozhodovalo o odvolání proti platebním výměrům. Žalovaný následně vydal výzvy k vrácení (části) dotací, učinil tak 31. 1. 2023, resp. 1. 2. 2023, což žalovaný nepovažoval s ohledem na výše uvedené za dobu nepřiměřeně dlouhou. Ve výzvách k vrácení (části) dotace byly žalobci stanoveny lhůty, které ke dni podání vyjádření neuplynuly.
21. Žalovaný nemohl v novém projednání věci vyzvat k provedení opatření k nápravě, jak požadoval žalobce a jak doporučilo Ministerstvo financí. Žalovaný setrval na názoru, že opravy analytického účetnictví týkajícího se sociálních služeb poskytovaných jako služby obecného hospodářského zájmu v režimu Rozhodnutí Komise ze dne 20. prosince 2011 o použití čl. 106 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie na státní podporu ve formě vyrovnávací platby za závazek veřejné služby udělené určitým podnikům pověřeným poskytováním služeb obecného hospodářského zájmu (2012/21/EU) nebyly v případě uzavřeného účetního období, za které již bylo předloženo vyúčtování (finanční vypořádání), možné. Ve vyjádření k žalobě žalovaný tento svůj závěr dále podrobně odůvodnil. Závěrem navrhl, aby soud žalobu zamítl.

[IV] Další podání účastníků

22. Žalobce v replice ze dne 13. 3. 2023 nesouhlasil s náhledem žalovaného, že neměl podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, nýbrž žalobu na ochranu proti nečinnosti. Tzv. nečinnostní žaloba je přípustná pouze proti nevydání meritorního rozhodnutí a

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

osvědčení, nikoliv proti nevydání rozhodnutí procesního či vydání jiného aktu (jak tomu bylo ve věci žalobce). V nyní projednávané věci výsledkem, který žalobce požaduje, není vydání meritorního rozhodnutí, ale výzvy k provedení opatření k nápravě ve smyslu § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel ze strany žalovaného. Proto se žalobce domníval, že bylo namístě, aby byla žaloba posouzena jako žaloba „zásahová“.

23. Pokud žalovaný namítal, že žalobce nevyčerpal prostředky ochrany před nečinností, tak to nebyla pravda. Žalobce se obrátil na Ministerstvo financí již dne 27. 10. 2022 s podnětem k opatření proti nečinnosti. Náprava ale dosud nebyla zjednána. Nebyla současně pravda, že žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se není možné domáhat ochrany před nečinností správního orgánu, což dokládá např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2011, č. j. 4 Ao 3/2011-103. Právě proto, že nečinnostní žaloba není univerzálním prostředkem ochrany účastníků, judikatura správních soudů dovodila v některých případech přípustnost zásahové žaloby, aby jednotlivec nebyl bez přístupu k soudní ochraně.
24. Také důvody, které žalovaný prezentoval stran nemožnosti vydat výzvy, byly podle žalobce zcela nepřesvědčivé a nelze s nimi souhlasit. Žalobce se nadále ztotožňoval se závěry Ministerstva financí a kritizoval postup žalovaného. Ministerstvo financí bylo nepochybně velmi dobře obeznámeno s problematikou dotací a na rozdíl od žalovaného mělo s těmito otázkami dostatek zkušeností, a to i ze soudních řízení. Pokud tedy ministerstvo argumentovalo ve všech třech případech velmi silně pro to, aby byla vydána výzva k provedení nápravných opatření ve vztahu k dotacím za rok 2016 (i s ohledem na to, že k dotacím za rok 2017 vydána byla), pak to lze brát za „bernou minci“. Vysvětlení poskytnuté žalovaným nelze akceptovat.
25. Pokud jde o pochybení spočívající v pozdním vrácení prostředků na základě zrušených výměrů, tak se jednalo o prodlení se splněním jasně stanovené právní povinnosti. Tohoto prodlení se žalovaný dopustil, a tak se dopustil také nezákonného zásahu, jak bylo vysvětleno v žalobě.
26. V podání ze dne 27. 7. 2023 žalobce vyjádřil pochybnosti stran toho, zda žalovaný soud poskytl úplný správní spis.
27. Ve vyjádření ze dne 15. 2. 2024 žalovaný informoval soud, že po 9. 3. 2023 byly činy zejména následující úkony: Žalobce reflektoval na výzvy k vrácení (části) dotace uznáním některých pochybení a vrácením části dotace. Podal k Ministerstvu financí uplatnění nároku na náhradu imateriální újmy způsobené nesprávným úředním postupem, kde byla namítána nepřiměřená délka řízení; ministerstvo konstatovalo porušení práva s tím, že náhrada byla kompenzována předepsáním úroku z vratitelného přeplatku. Vůči žalobci byly vydány tři platební výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně a jeden platební výměr na penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně; proti všem platebním výměrům podal žalobce odvolání. Jedno z odvolání proti platebnímu výměru na odvod bylo postoupeno Ministerstvu financí, které platební výměr zrušilo a řízení zastavilo; následně byl v rámci autoremedury zrušen i související platební výměr na penále. O zbylých dvou platebních výměrech bylo rozhodnuto částečnou autoremedurou, po podaných odvoláních proti autoremedurním rozhodnutím je nyní o těchto rozhodnutích opět rozhodováno v rámci autoremedury, kdy autoremedurní rozhodnutí budou reflektovat rozhodnutí Ministerstva financí o zrušení platebního výměru. Ve vztahu k části II. žalobního petitu a sdělením shrnutým v předcházejícím bodě tohoto rozsudku žalovaný citoval z rozhodnutí Ministerstva financí.
28. Podáním ze dne 29. 2. 2024 žalobce poukázal na skutečnost, že část řízení již byla pravomocně skončena. Pokud jde o službu Denní stacionáře (kde byla dotace poskytnuta na základě smlouvy o poskytnutí účelové dotace č. 06002016 ze dne 22. 3. 2016),

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

rozhodnutím Ministerstva financí ze dne 17. 1. 2024, č. j. MF-28826/2023/2203-10, bylo rozhodnuto tak, že platební výměr na odvod za porušení rozpočtové ze dne 23. 5. 2023, č. j. PK-SV/5353/23, se zrušuje a řízení se zastavuje. V tomto rozsahu byla již věc pravomocně skončena, a žalobce tak vzal zpět svůj návrh pod bodem II. žaloby, pokud jde o kontrolu dotace na základě smlouvy č. 06002016 ze dne 22. 3. 2016. Pokud však jde o další dvě kontroly na základě dalších smluv, v těchto věcech dosud řízení neskončilo. Ve zbytku nepřineslo podání žalobce žádné nové skutečnosti.

29. V podání ze dne 8. 4. 2024 žalobce doplnil, že stran služby Osobní asistence bylo autoremedurou částečně vyhověno jeho odvolání (rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 3. 2024, č.j. PK-SV/3136/24), s čímž však žalobce opět není spokojen, neboť měl za to, že jeho odvolání mělo být rovnou předloženo ministerstvu. Z postupu žalovaného dovozuje další prodlužování řízení. Nadále trval na svém návrhu, aby postup žalovaného spočívající v nezaslání výzvy k provedení opatření k nápravě v případě 2 zbývajících veřejnoprávních smluv o poskytnutí účelové dotace byl soudem zhodnocen jako nezákonný.

[V] Posouzení věci soudem

30. Podle § 82 soudního řádu správního platí, že *každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
31. Dle § 87 odst. 1 soudního řádu správního *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu.*
32. V projednávané věci žalobce koncipoval žalobu tak, že tvrdil dva různé nezákonné zásahy – jak ve vztahu k jejich povaze (zásah již ukončený versus zásah trvajících), tak ve vztahu k jejich materiální podstatě a právním předpisům, jež měly být ze strany žalovaného porušeny.
33. Soud se nejprve zaměřil na zásah spočívající v zadržování finančních prostředků žalobce. Zde bylo mezi účastníky nesporné, že k vrácení částek odpovídajících odvodům stanoveným platebními výměry na odvod za porušení rozpočtové kázně z 23. 3. 2018 a platebními výměry na penále z 11. 6. 2018, které byly následně zrušeny, došlo dne 22. 11. 2022.
34. Žalobce se dovolával ustanovení § 155b odst. 4 písm. a) daňového řádu, podle nějž *vznikne-li v důsledku zrušení, změny, zániku účinnosti nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně nebo zajišťovacího příkazu vratitelný přeplatek, vrátí jej správce daně bez žádosti do 15 dnů ode dne účinnosti rozhodnutí, kterým došlo ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně nebo zajišťovacího příkazu; v případě peněžitého plnění v rámci dělené správy počíná lhůta pro vrácení vratitelného přeplatku běžet ode dne, kdy byla podle § 162 odst. 3 správci daně sdělena skutečnost, že došlo ke zrušení, změně nebo prohlášení nicotnosti rozhodnutí o stanovení daně.*
35. O tom, že i omisivní přístup správního orgánu může být kvalifikován jako nezákonný zásah, pojednává ustálená judikatura správních soudů. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu např. v rozsudku ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, bodě 69, připomněl, že *„nezákonná „nečinnost“ správního orgánu spočívající v něčem jiném než v nevydání rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. (jež je současně rozhodnutím ve věci samé ve smyslu § 79 odst. 1 věty první s. ř. s.) nebo v nevydání osvědčení (rovněž ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s.) může být nezákonným zásahem (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č.j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, věc Olomoucký kraj, bod 20).“*

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

36. V případě žalobce došlo k tomu, že žalovaný po zrušení rozhodnutí o stanovení daně – platebních výměrů na odvod za porušení rozpočtové kázně, resp. na penále – fakticky nevrátil žalobci vratitelný přeplatek, přestože tak měl učinit z úřední povinnosti, ve stanovené lhůtě 15 dnů. Tím byl žalobce zkrácen na svém právu disponovat finančními prostředky dle vlastního uvážení. Ke zkrácení práv žalobce došlo v přímém důsledku nečinnosti žalovaného, přičemž žalobce byl jediný, v jehož sféře se nečinnost mohla projevit.
37. Prvním výrokem tohoto rozsudku tudíž soud ve smyslu § 87 odst. 2 soudního řádu správního určil, že provedený zásah spočívající v zadržování prostředků uhrazených na základě posléze zrušených platebních výměrů byl nezákonný. Konec zadržování finančních prostředků i jejich výše byly mezi účastníky nesporné a odpovídaly skutkovým okolnostem případu (viz naraci v části [I] rozsudku). Počátek nezákonného zásahu žalovaného závisel na běhu lhůty pro vrácení vratitelného přeplatku *ex officio*. Soud ověřil, že žalobce s ohledem na znění zákona určil počáteční datum správně vyjma délky trvání zásahu u penále, neboť zrušující rozhodnutí nabylo právní moci dne 2. 9. 2022, patnáctý den lhůty připadl na sobotu, a tudíž lhůta běžela žalovanému až do pondělí 19. 9. 2022 (§ 33 odst. 4 daňového řádu). Prvním dnem nezákonného zadržování finančních prostředků žalobce tak mohlo být teprve úterý 20. 9. 2022. V tomto ohledu soud upravil výrok rozsudku oproti žalobnímu petitu.
38. Ve vztahu k druhému tvrzenému zásahu (nevydání výzev k provedení opatření k nápravě) musel soud v prvé řadě respektovat dispoziční zásadu. Vzhledem k tomu, že žalobce vzal část žaloby vztahující se ke kontrole Smlouvy o poskytnutí účelové dotace č. 06002016 ze dne 22. 3. 2016 zpět, soud v rozsahu tohoto zpětvzetí zastavil řízení o žalobě podle § 37 odst. 4 ve spojení s § 47 písm. a) soudního řádu správního.
39. O zbytku žaloby soud usoudil následovně: Výzvu k provedení opatření k nápravě upravuje § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel, podle něhož *poskytovatel písemně vyzve příjemce dotace k provedení opatření k nápravě v jím stanovené lhůtě, domnívá-li se na základě kontrolního zjištění, že příjemce dotace porušil méně závažnou podmínku podle § 10a odst. 6, za níž byla dotace poskytnuta a u níž poskytovatel stanovil, že její nesplnění bude postiženo nižším odvodem, než kolik činí celková částka dotace a jejíž povaha umožňuje nápravu v náhradní lhůtě. V rozsahu, v jakém příjemce dotace provedl opatření k nápravě, platí, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel písemně vyzve příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části ve stanovené lhůtě, zjistí-li na základě kontroly, že příjemce dotace porušil povinnost stanovenou právním předpisem, která souvisí s účelem, na který byly peněžní prostředky poskytnuty, nedodržel účel dotace nebo podmínku, za které byla dotace poskytnuta, u níž nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě. V rozsahu, v jakém příjemce dotace vrátil dotaci nebo její část, platí, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně. Výzva k provedení opatření k nápravě a výzva k vrácení dotace nebo její části není pro příjemce dotace závazná. Poskytovatel vhodným způsobem bez zbytečného odkladu informuje o vydání výzvy k provedení opatření k nápravě, o vydání výzvy k vrácení dotace a o tom, zda příjemce dotace výzvě vyhověl, orgán příslušný podle odstavce 9 nebo 11 k rozhodnutí o uložení odvodu.* (podtrženo soudem).
40. Na základě znění shora citovaného zákonného textu dospěl soud k závěru, že nevydání výzvy k provedení opatření k nápravě nemůže pojmově představovat zásah do subjektivních veřejných práv žalobce, jestliže pro příjemce není výzva závazná. Příjemce se výzvou buď řídit může, nebo nemusí, a zákon upravuje jen pozitivní důsledky dobrovolného plnění příjemce.

41. V souvislosti s tím lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, který k nevynutitelným výzvám uvedl: „[...] výzva je úkonem sice apelativním, majícím přimět stěžovatele, aby něco učinil, avšak zároveň přímo nevynutitelným a ve své podstatě pouze informativním, kterým se žádná stěžovatelova práva nezkracují, tj. proti jeho vůli neomezují, tím méně pak přímo. Obsahem výzvy je sdělení, že probíhá správní řízení o odnětí jeho cestovních pasů, že tyto pasy má stěžovatel odevzdat (ovšem zároveň se nehovoří o žádné sankci, která by následovala v případě, že by stěžovatel výzvě nevyhověl; takovou sankci také ani právní řád nezná) a že se mu může stát, pokud budou naplněny podmínky § 24 odst. 2 zákona o cestovních dokladech, že mu cestovní doklady mohou být zadrženy. Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvou, 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, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezářídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.“ (podtrženo soudem). Obecné závěry obsažené ve jmenovaném rozhodnutí kasačního soudu lze vztáhnout i na situaci žalobce, protože nevydání výzev k provedení opatření k nápravě nedopadá bezprostředně a samo o sobě negativně do práv žalobce.
42. Tím spíše to platí, jestliže je vydání výzvy k provedení opatření k nápravě „pouze“ procesním mezikrokem před vydáním platebního výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně, v rámci jehož přezkumu může odvolací správní orgán, a popřípadě také soud, zkoumat, zda správce daně respektoval subsidiaritu finančního postihu (obdobně viz rozsudek NSS č. j. 1 Afs 293/2018-28 vztahující se k tzv. velkým rozpočtovým pravidlům a citovaný žalobcem).
43. Ze všech shora uvedených důvodů soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevydání výzev k provedení opatření k nápravě neshledal důvodnou, a proto ji v tomto rozsahu podle § 87 odst. 3 soudního řádu správního zamítl. Jestliže nemohly případné výzvy ničeho změnit v právní sféře žalobce, neměl soud otevřen prostor k tomu, aby se zabýval věcnými argumenty účastníků řízení.
44. Zcela závěrem soud uvádí, že vliv nečinnosti žalovaného na finanční stabilitu žalobce a „likvidační výše sankce“ byly vůči oběma tvrzeným nezákonným zásahům zcela irelevantní, neboť s projednávanými postupy žalovaného nikterak nesouvisely, proto je soud nezohlednil.

[VI] Náklady řízení

45. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.
46. Jak bylo osvětleno výše, soud obsah žaloby rozdělil na dvě části a dvě kategorie nezákonného zásahu. Žalobce byl s žalobou úspěšný toliko z jedné oddělitelné poloviny – v části I. žalobního petitu, čemuž korespondoval výrok I. rozsudku, a proto soud shledal, že žalobci náleží náhrada účelně vynaložených nákladů toliko z jedné poloviny.

Shodu s prvopisem potvrzuje H. K.

47. Náklady žalobce sestávají z následujících položek: 1) zaplacený soudní poplatek za podanou žalobu ve výši 2 000 Kč; 2) odměna advokáta za dva úkony právní služby ve výši tj. po 3 100 Kč/úkon, kterými se rozumí převzetí a příprava zastoupení a sepis žaloby podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, 3) náhrada hotových výdajů v souvislosti s těmito dvěma úkony právní služby v paušální výši 300 Kč/úkon podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem 600 Kč; a 4) částka daně z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen odvést z odměny a z náhrad, ve výši 1 428 Kč. Celková částka nákladů řízení by tedy činila částku 10 228 Kč. Jak však již bylo výše uvedeno, žalobce byl úspěšný toliko z částí své žaloby, a proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení ve výši jedné poloviny celkové částky, tj. 5 114 Kč.
48. Odměna za sepis repliky ze dne 13. 3. 2023 a podání ze dne 27. 7. 2023, 29. 2. 2024 a 8. 4. 2024, nebyla žalobci přiznána, neboť tato podání obsahovala především argumentaci vztahující se k neúspěšné části žaloby či skutečnostem týkajícím se dalšího průběhu řízení před správním orgánem.
49. Ke splnění povinnosti nahradit náklady řízení bylo žalovanému určeno platební místo podle § 149 odst. 1 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. a stanovena pariční lhůta podle § 160 odst. 1 část věty za středníkem o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. (s přihlédnutím k možnostem žalovaného tuto platbu realizovat).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 29. 4. 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu