



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Filipa Dienstbiera, soudce zpravodaje Štěpána Výborného a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **15. přední hlídka Royal Rangers Mariánské Lázně, pobočný spolek**, sídlem Kořen 60, Olbramov, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem, sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Plzeňského kraje**, sídlem Škroupova 18, Plzeň, proti nezákonnému zásahu žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti výroku III rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 29. 4. 2024, č. j. 77 A 70/2022-147,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **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** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobci bylo v rámci 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.

[2] Po kontrole provedené u žalobce v roce 2017 žalovaný shledal, že žalobce porušil povinnosti vyplývající ze smluv o poskytnutí dotace, a proto třemi platebními výměry ze dne 23. 3. 2018 stanovil žalobci odvody za porušení rozpočtové kázně ohledně činnosti služeb Sociálně terapeutické dílny, Denního stacionáře a Osobní asistence. K odvolání žalobce Ministerstvo financí platební výměry zrušilo rozhodnutími ze dne 7. 6. 2022, č. j. MF-13817/2018/1203-8 (ohledně Sociálně terapeutické dílny), ze dne 26. 7. 2022, č. j. MF-13819/2018/1203-3 (ohledně Denního stacionáře), a ze dne 28. 7. 2022, č. j. MF-13823/2018/1203-3 (ohledně Osobní asistence). Třemi platebními výměry ze dne 11. 6. 2018 dále žalovaný uložil žalobci penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutím ze dne 2. 9. 2022, č. j. MF-22581/2018/1203-15, Ministerstvo financí k odvolání žalobce zrušilo všechny platební výměry na penále a věc vrátilo žalovanému k novému projednání. Žalovaný vrátil žalobci částky odpovídající odvodům a penále dne 22. 11. 2022.

[3] Žalobce se žalobou na ochranu před nezákonným zásahem domáhal vydání rozsudku, kterým by soud určil, že žalovaný včas nevrátil žalobci částky uhrazené na základě zrušených platebních výměrů na odvod za porušení rozpočtové kázně a na související penále a že nevydal výzvy k provedení opatření k nápravě ve věcech kontroly poskytnutých dotací podle § 22 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „malá rozpočtová pravidla“).

[4] Výrokem I nyní napadeného rozsudku Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) určil, že *„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“*. Výrokem II krajský soud zastavil řízení o žalobě vztahující se k poskytování sociální služby Denního stacionáře, neboť v tomto rozsahu vzal žalobce žalobu zpět.

[5] K zásahu spočívajícímu v nevydání výzev k provedení opatření k nápravě krajský soud konstatoval, že jejich nevydání nemůže pojmově představovat zásah do subjektivních veřejných práv žalobce, protože výzva není pro příjemce závazná. Příjemce se výzvou buď řídit může, nebo nemusí, a zákon upravuje jen pozitivní důsledky dobrovolného plnění příjemce. Nevydání výzev k provedení opatření k nápravě bezprostředně a samo o sobě negativně do práv žalobce nedopadá, obzvláště jestliže je vydání výzvy „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. Žalobu proti tomuto zásahu krajský soud zamítl (výrok III).

II. Podání účastníků řízení

[6] Proti výroku III rozsudku krajského soudu podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, v níž namítá nesprávné právní posouzení nevydání výzev k provedení opatření k nápravě a nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu.

pokračování

[7] Stěžovatel nesouhlasí s krajským soudem, že nevydání výzvy podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel nemůže představovat nezákonný zásah. Stěžovatel upozorňuje, že Ministerstvo financí vytklo žalovanému nevydání těchto výzev v rozhodnutích, kterými zrušilo platební výměry žalovaného. I omisivní jednání správního orgánu může být kvalifikován jako nezákonný zásah. Stěžovatel obsáhle cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 1 Afs 293/2018-28, z něhož dovozuje, že poskytovatel dotace při zjištění porušení dotačních podmínek musí umožnit příjemci dotace toto pochybení na základě výzvy napravit, a aktivovat tak fikci neporušení rozpočtové kázně. Žalovaný jistě nemá problém zajistit, aby poskytovatel dotace (Plzeňský kraj) výzvu k poskytnutí dotace vydal, případně ji může vydat sám. Pokud je povinností správního orgánu výzvu vydat a tato má potenciálně velmi kladný dopad na situaci příjemce dotace, pak je nevydání výzvy nezákonným zásahem.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla vůbec nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru, a je tudíž nezbytné jej zrušit.

[12] Za nepřezkoumatelné (pro nedostatek důvodů) lze označit zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky tohoto soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS). Zároveň ovšem nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní překážku, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí (viz rozsudek NSS ze dne 5. 11. 2014, č. j. 3 As 60/2014 - 85).

[13] Stěžovatel namítá, že krajský soud pominul jím přednášené důvody, pro které je nečinnost žalovaného při vydání výzvy k přijetí opatření k nápravě podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel nezákonným zásahem. Krajský soud ovšem uvedl, že samotná výzva nemůže pojmově představovat zásah do subjektivních veřejných práv žalobce (bod 40) a také nevydání výzev k provedení opatření k nápravě nedopadá bezprostředně a samo o sobě negativně do práv žalobce (bod 41). Krajský soud výslovně uzavřel, že „*jestliže nemohly případné výzvy ničeho změnit v právní sféře žalobce, neměl soud otevřen prostor*

k tomu, aby se zabýval věcnými argumenty účastníků řízení“ (bod 43). Krajský soud tedy podle Nejvyššího správního soudu žalobní argumentaci vypořádal, neboť vysvětlil, proč žalobu v části zásahu spočívajícím v nevydání výzev k přijetí opatření k nápravě zamítl. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku není důvodná.

[14] Jádrem sporu v nyní projednávané věci je, zda nevydání výzvy k provedení opatření k nápravě podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel lze považovat za zásah podle § 82 a násl. s. ř. s.

[15] Podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel *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.*

[16] Soudní ochrana prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem přichází do úvahy při splnění těchto podmínek (viz rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS): Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením (zásahem v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).

[17] Pojem „zásah“ ve smyslu § 82 s. ř. s. není definován žádným ustanovením s. ř. s. či jiného právního předpisu. Přesná definice není ani možná, jelikož zásah může být spatřován ve velkém množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou oprávněny různými zákony. Institut zásahové žaloby ale obecně slouží k ochraně proti aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak souhlasí se stěžovatelem, že zásahem může být i nezákonné omisivní jednání správního orgánu v případech, kdy má konat z úřední povinnosti, neboť jsou splněny všechny zákonné podmínky, a výsledkem činnosti správního orgánu není rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98,

pokračování

č. 2206/2011 Sb. NSS, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS.).

[18] Zároveň ale nelze přehlížet, že žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je s ohledem na svou povahu subsidiární k jiným typům žalob. Prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah do práv účastníka řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. 8 Aps 2/2006-95). Pomocí zásahové žaloby nelze docílit „předstižného“ posouzení zákonnosti jednotlivých procesních úkonů správních či daňových orgánů, které samy o sobě nemají povahu zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., ale jejichž zákonnost může mít význam při posuzování zákonnosti případného rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, bod 42). Extenzivní výklad pojmu zásah by umožnil rozložit správní či daňové řízení v řadu individuálních zásahů, které by mohl účastník řízení napadnout nespočtem zásahových žalob. Zásahová žaloba nemá „štěpit“ jednotlivé úkony správního či daňového řízení do desítek či stovek různých zásahů. Samostatný přezkum takových úkonů ve správním soudnictví by snadno mohl nepřiměřeně prodloužit, ba dokonce v některých případech i zhatit cestu ke konečnému rozhodnutí o věci (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2018, č. j. 9 Afs 85/2016-51, bod 20, nebo ze dne 22. 1. 2020, č. j. 10 As 292/2019-29, bod 12). Pojetí soudu jako supervizora správního orgánu, průběžně monitorujícího postupy veřejné správy, by byl v rozporu se základními principy soudního řízení správního, zejména s principem subsidiarity (§ 5 s. ř. s.). Zásahová žaloba hraje roli pomocného prostředku ochrany a doplňku tam, kam ochrana podle § 65 a násl. s. ř. s. nedosáhne (viz již citované usnesení č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 18).

[19] S přihlédnutím k těmto východiskům Nejvyšší správní soud posoudil charakter výzvy k provedení opatření k nápravě podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel a důsledek jejího nevydání. Shledal, že závěry krajského soudu obstojí.

[20] Výzvu k provedení opatření k nápravě podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel je třeba chápat jako upozornění ze strany poskytovatele dotace, že příjemce dotace porušil méně závažnou podmínku, 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. Pro příjemce dotace se jedná o určitou informaci, se kterou může naložit dle svého uvážení ještě před stanovením odvodu za porušení rozpočtové kázně, aniž by byl povinen na jejím základě cokoli konat. Citované ustanovení § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel výslovně stanoví, že výzva k provedení opatření k nápravě není pro příjemce dotace závazná, takže je na něm samotném, zdali výzvě vyhoví (a splní tak předpoklad, aby na něj bylo pohlíženo tak, jako by neporušil rozpočtovou kázeň), či nikoli. Výzva k nápravě může příjemci dotace poskytnout prostor pro nápravu zjištěných pochybení, ve své podstatě ovšem nepřekračuje rámec informace o možném stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[21] Nevydání výzvy k přijetí opatření k nápravě podle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel ovšem nelze považovat za zásah dle § 82 s. ř. s., který by byl samostatně žalovaný ve správním soudnictví. Do právní sféry příjemce dotace zasáhne až stanovení odvodu za

porušení rozpočtové kázně, proti němuž se může bránit před správními orgány i ve správním soudnictví a v rámci něhož může namítat nedodržení zákonných procesních postupů pro stanovení odvodu, včetně pravidel stanovených v § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud nepopírá závěry shora citovaného rozsudku č. j. 1 Afs 293/2018-28, souhlasí však s krajským soudem, že teprve v rámci obrany proti platebnímu výměru na odvod za porušení rozpočtové kázně může k námitkám příjemce dotace správní orgán či soud zkoumat, zda správce daně respektoval subsidiaritu finančního postihu. Na posouzení charakteru (ne)vydání výzvy k přijetí opatření k nápravě nemá citovaný rozsudek žádný vliv, naopak nelze pomíjet, že odkazovaný rozsudek byl vydán ve věci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a nikoli žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[22] Nejvyšší správní soud opakuje, že zásahová žaloba neslouží k tomu, aby za nezákonné zásahy byly označeny veškeré nesprávné postupy správního orgánu, které míří vůči konkrétním osobám a nemají podobu správního rozhodnutí. Pouhá skutečnost, že úřad nevydal výzvu, kterou by měl vydat, ještě neznamená, že tím byli její adresáti přímo zkráceni na právech, jejichž ochrana by musela být zajištěna zásahovou žalobou. Stěžovateli v posuzované věci zůstává možnost obrany proti stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Navíc nelze přehlížet, že vydání výzvy není ze strany poskytovatele dotace povinné vždy, nýbrž pouze tehdy, umožňuje-li povaha porušené podmínky nápravu v náhradní lhůtě. Poskytovatel dotace tedy disponuje správním uvážením, zda výzvu k nápravě vydá či nikoli, respektive zda jsou splněny podmínky pro její vydání. Jestliže dojde k závěru, že vydání výzvy není na místě, může se příjemce dotace proti tomuto postupu bránit v rámci obrany proti stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně, nikoli samostatně zásahovou žalobou.

[23] Nejvyšší správní soud nepopírá, že z obecného pravidla o subsidiaritě zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí byly judikaturou dovozeny výjimky (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 11. 2023, č. j. 2 Afs 120/2023-33). Nejvyšší správní soud odůvodnil přípustnost zásahů, u nichž se objevily takové výjimečné okolnosti, pro které by bylo jejich posouzení až v řízení o žalobě proti rozhodnutí nedostačující, a to buď proto, že takové rozhodnutí nemuselo být vůbec vydáno (zásahy správce daně při daňové kontrole), nebo proto, že by ochrana poskytovaná v řízení o žalobě proti rozhodnutí byla pouze iluzorní. Žádné takovéto důvody však v projednávané věci, jejímž předmětem je nevydání výzvy dle § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel, Nejvyšší správní soud neshledal. Důvod, pro který by nevydání nezávazné výzvy k určitému konání mohlo být kvalifikováno jako zásah, by musel tkvět v nutnosti garantovat stěžovateli dostatečně rychlou ochranu jeho zaručených práv. V daném případě byl stěžovatel oprávněn namítat procesní vady spočívající v možném porušení § 22 odst. 6 malých rozpočtových pravidel v pokračujícím správním řízení a jeho práva nadále byla adekvátně ochráněna. Navíc nelze přehlížet, že ochrana jeho práv byla zajištěna tím, že Ministerstvo financí zrušilo původně vydané platební výměry.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Na základě výše uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. *in fine* zamítl.

pokračování

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce jako stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný sice měl ve věci plný úspěch, nevznikly mu však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. března 2025

JUDr. Filip Dienstbier, Ph.D.
předseda senátu