



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Martina Lachmanna v právní věci žalobkyně: **Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad**, IČ: 75086999 se sídlem Jeronýmova 1750/21, České Budějovice zastoupená JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2

proti

žalovanému: **Ministerstvo financí**
se sídlem Letenská 15, Praha 1

za účasti: město **Horní Bříza**
se sídlem Třída 1. máje 300, Horní Bříza
zastoupené Mgr. Tomášem Čermákem, advokátem
se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice

v řízení o žalobě proti rozhodnutím ministra financí ze dne 9. 7. 2015, č. j. MF-66 435/2014/1203 a ze dne 9. 7. 2015, č. j. MF-66 445/2014/1203

takto:

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 9. 7. 2015, č. j. MF-66 435/2014/1203 a ze dne 9. 7. 2015, č. j. MF-66 445/2014/1203 **jsou nicotná.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 5. 9. 2014, č. j. MF-44 067/2013/12, **je nicotné.**

III. Věc se žalovanému **vrací** k dalšímu řízení.

IV. Žalovaný je **povinen** nahradit žalobkyni náklady řízení ve výši **11.228 Kč** ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce JUDr. Jana Brodce, LL.M., Ph.D., advokáta.

V. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhá přezkumu dvou rozhodnutí ministra financí, a to rozhodnutí ze dne 9. 7. 2015, č. j. MF-66 435/2014/1203 (dále jen „*napadené rozhodnutí I*“) a ze dne 9. 7. 2015, č. j. MF-66 445/2014/1203 (dále jen „*napadené rozhodnutí II*“). Napadenými rozhodnutími ministr financí rozhodl o rozkladu města Horní Bříza a žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 5. 9. 2014, č. j. MF-44 067/2013/12 (dále jen „*prvostupňové rozhodnutí*“).

2. Prvostupňovým rozhodnutím Ministerstvo financí rozhodlo podle ustanovení § 141 odst. 7 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „*správní řád*“) ve sporu z veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi městem Horní Bříza a žalobkyní tak, že (i) žalobkyně je povinna zaplatit městu Horní Bříza jako příjemci dotace v rámci ROP Jihozápad na projekt registrační číslo CZ.1.14/1.5.00/05.01886 část dotace ve výši 762.000 Kč do 15 dnů ode dne doručení prvostupňového rozhodnutí (výrok I.), (ii) návrh se co do zaplacení řásti dotace ve výši 5.672.289,85 Kč zamítá (výrok II.) a (iii) žádnému z účastníků se podle ustanovení § 141 odst. 11 správního řádu nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

3. Napadeným rozhodnutím I. pak ministr financí rozhodl o rozkladu města Horní Bříza tak, že prvostupňové rozhodnutí ve výroku I. potvrdil a ve výroku II. a III. zrušil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí. Napadeným rozhodnutím II. ministr financí rozhodl o rozkladu žalobkyně tak, že jej zamítl pro opožděnost rozkladu.

II. Napadená rozhodnutí

4. V odůvodnění napadeného rozhodnutí I. ministr financí uvedl, že město Horní Bříza uzavřelo se žalobkyní smlouvu o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad ze dne 8. 2. 2011, ve znění dodatku č. 1 ze dne 6. 10. 2011 (dále jen „*smlouva o poskytnutí dotace*“), na jejímž základě měla být městu Horní Bříza poskytnuta dotace ve výši 13. 852.176,55 Kč. Na základě kontroly sdělila žalobkyně městu Horní Bříza, že dojde ke krácení dotace kvůli pochybení města Horní Bříza. Pochybení spočívala ve (i) změnách při realizaci stavby místní komunikace oproti zadání veřejné zakázky, a to v povrchu vozovky (z betonové dlažby na živičný povrch), v podkladových vrstvách a v sanaci podloží, což bylo posouzeno jako neuznatelné vícepráce a odpovídá krácení v částce 5.012.925,85 Kč (ii) ne hospodárnosti výdajů na administraci projektu a netransparentnosti zadání zakázky, což odpovídá krácení v částce 762.000 Kč (iii) zahrnutí 4% bonusu z celkové výše dotace do ceny za zpracování projektové žádosti při její úspěšnosti, což odpovídá krácení v částce 659.364 Kč.

5. Ministr financí uvedl, že rozklad v rozsahu, ve kterém směřoval proti výroku I. prvostupňového rozhodnutí o povinnosti zaplatit částku 762.000 Kč zamítl, neboť rozklad neobsahoval žádné námitky proti tomuto výroku. Ministr financí měl dále za to, že rozklad města Horní Bříza do výroku II. o zamítnutí návrhu v rozsahu povinnosti zaplatit částku 5.672.289,85 Kč a výroku III. o nepřiznání práva na náhradu nákladů řízení je důvodný, neboť je třeba se podrobněji zabývat pochybením při stavbě místní komunikace a ověřit, zda se vyskytly v místě stavby obdobné případy charakteru podloží i v případě jiných staveb. Takové zjištění pak mělo podle ministra financí sloužit jako základ pro lepší posouzení, zda bylo možné předpokládat stav podloží v místě stavby komunikace vzhledem ke stavu podloží v okolí, zda se jednalo o nepředvídané okolnosti a zda byly dány důvody pro použití jednacího řízení bez uveřejnění. Ministr financí doplnil, že pokud se žalobkyni nepodaří prokázat obdobné problémy s podložím i v jiné stavbě v okolí, nemohou být nutné úpravy projektu přičítány k tíži města Horní Bříza.

6. Ministr financí uzavřel, že prvostupňové rozhodnutí bylo správné, pokud jde o nepřiznání částky odpovídající 4% bonusu z celkové výše dotace, protože byl projekt města Horní Bříza vybrán k realizaci. Ministr financí k tomu uvedl, že názor města Horní Bříza ohledně oprávněnosti tohoto výdaje byl vyvrácen v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí.

7. V odůvodnění napadeného rozhodnutí II. ministr financí uvedl, že rozklad žalobkyně byl podán opožděně, neboť prvostupňové rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno datovou schránkou dne 5. 9. 2014, lhůta 15 dnů tedy uplynula v pondělí 22. 9. 2014 a rozklad byl podán osobně na podatelně Ministerstva financí v úterý 23. 9. 2014.

III. Žaloba

8. Žalobkyně v žalobě namítla nicotnost obou napadených rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí, a to z důvodu nedostatku pravomoci ministra financí a nedostatku věcné příslušnosti Ministerstva financí. Žalobkyně uvedla, tuto vadu namítala již v rámci předcházejícího správního řízení. Jako řídicí orgán Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad, zřízený zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (dále jen „ZPRR“), je odpovědná za správné a efektivní nastavení všech souvisejících procesů, jejich řízení, přidělování a proplácení finančních prostředků. Smlouvou o poskytnutí dotace vznikl podle žalobkyně právní vztah mezi žalobkyní a městem Horní Bříza, jehož předmětem je poskytnutí účelové dotace z rozpočtu žalobkyně na projekt „Obytná zóna V Jámě“, resp. č. CZ1.1.14/1.5.00/05.01886 (dále jen „Projekt“). Žalobkyně měla za to, že se smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou, nejblíže podobnou tzv. subordinační smlouvě podle ustanovení § 161 správního řádu, přičemž na vzniklý vztah se v souladu s ustanovením § 170 správního řádu přiměřeně použijí i ustanovení občanského zákoníku.

9. Podle názoru žalobkyně bylo k rozhodování sporů ze smluv o podmínkách poskytnutí dotace do novelizace zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále též „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů“), provedené zákonem č. 24/2015 Sb., s účinností od 20. 2. 2015, tedy i v době vydání prvostupňového rozhodnutí, příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalobkyně měla za to, že neurčovalo-li ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu nebo zvláštní zákon v době vydání prvostupňového rozhodnutí příslušný správní orgán k rozhodování o sporech ze smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace, bylo třeba vyjít z ustanovení § 133 odst. 1, §

178 odst. 1, 2 správního řádu a uzavřít, že v souladu s ustanoveními § 17 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, v rozhodném znění (dále jen „kompetenční zákon“), §§ 6, 7, 11, 16 a 16e ZPRR a §§ 86 a 92a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v rozhodném znění (dále jen „krajské zřízení“) bylo příslušným orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalobkyně poukázala na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj bylo gestorem dotčené problematiky a ústředním správním úřadem, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží (mj. ve věcech regionální politiky, správy finančních prostředků k jejímu zabezpečování, spolupráce s EU, včetně realizace programů) a jehož obor působnosti je k rozhodované věci nejbližší. Z praxe Ministerstva financí i Ministerstva pro místní rozvoj podle žalobkyně vyplynulo, že obě ministerstva měla za to, že je příslušné Ministerstvo financí, avšak to podle žalobkyně si nemyslelo ani město Horní Bříza, protože jeho původní podání směřovalo k Ministerstvu pro místní rozvoj.

10. Odůvodnění Ministerstva financí stran vlastní příslušnosti k rozhodnutí o návrhu města Horní Bříza shledala žalobkyně nedostatečným a bez opory v textu a smyslu právních předpisů. Žalobkyně poukázala na to, že Ministerstvo financí dovodilo v prvostupňovém rozhodnutí svoji věcnou příslušnost z ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu, § 4 kompetenčního zákon, jakož i z ustanovení § 22 zákona č. 250/2000 Sb., v rozhodném znění (dále jen „malá rozpočtová pravidla“) a analogického postupu vůči situaci, kdy by se jednalo o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. Podle názoru žalobkyně nelze za použití standardních výkladových metod dovodit z ustanovení § 22 malých rozpočtových pravidel věcnou příslušnost Ministerstva financí, protože podle ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu nebylo možno jednoznačně určit příslušnost na základě zvláštního zákona, z čehož vyplývá, že řízení měl provést ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží. Zvláštní normy rozpočtového práva na danou věc podle žalobkyně nedopadají. Žalobkyně měla za to, že její názor potvrzuje i judikatura (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2014, sp. zn. 2 Afs 75/2013, ze dne 7. 11. 2013, sp. zn. 9 Afs 38/2013, ze dne 12. 12. 2013, sp. zn. 1 Afs 66/2013 a ze dne 19. 2. 2014, sp. zn. 9 Afs 37/2013). Žalobkyně poukázala na to, že ve věci vedené pod sp. zn. 9 Afs 37/2013 se Nejvyšší správní soud zabýval přímo sporem mezi žalobkyní a městem Horní Bříza ohledně Projektu, přičemž rovněž dovodil příslušnost Ministerstva pro místní rozvoj k rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy.

11. Následná novelizace zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů - malých rozpočtových pravidel, účinná od 20. 2. 2015, doplnila nové ustanovení § 10b, které stanoví, že je-li smluvní stranou smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace Regionální rada regionu soudržnosti, je příslušným správním orgánem Ministerstvo financí. Vzhledem k časové působnosti nemůže mít toto ustanovení podle žalobkyně vliv na závěr o nepřislušnosti Ministerstva financí a nemohlo dojít ani k následnému zhojení nicotnosti prvostupňového rozhodnutí.

12. Žalobkyně uvedla, že námitku věcné nepřislušnosti Ministerstva financí vznesla doposud v každém meritorním vyjádření a namítlo ji i město Horní Bříza v návrhu na zahájení sporného řízení. Ani ministr financí však neprohlásil prvostupňové rozhodnutí za nicotné, ačkoliv k tomu byl podle žalobkyně povinen. Žalobkyně doplnil, že se jedná o případ absolutní věcné nepřislušnosti, což způsobuje nicotnost, kterou je správní soud oprávněn vyslovit. Žalobkyně tvrdila, že není překážkou závěr ministra financí o

opožděném podání rozkladu žalobkyně proti prvostupňovému rozhodnutí, protože lhůta pro podání žaloby se odvíjí od doručení obou napadených rozhodnutí.

13. Žalobkyně dále namítla vadu poučení v prvostupňovém rozhodnutí, ve kterém se uvádělo, že lze podat rozklad do 15 dnů od oznámení k ministrovi financí prostřednictvím Ministerstva financí. Podle ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu je však ve sporu z veřejnoprávní smlouvy podání odvolání nebo rozkladu proti rozhodnutí vydanému podle ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu vyloučeno. Žalobkyně uvedla, že rozklad z procesní opatrnosti podala, ačkoliv podle názoru Ústavního soudu nemůže chybné poučení založit přípustnost opravného prostředku (nález ÚS ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, ze dne 5. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 343/02 či ze dne 8. 8. 2011, sp. zn. III. ÚS 1791/11). Žalobkyně odmítla, že by v posuzovaném případě bylo ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu neaplikovatelné, protože podle judikatury Nejvyššího správního soudu je obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu subsidiárně použitelná i v případě veřejnoprávních smluv, které jsou upraveny zvláštním zákonem, a nespádají do kategorizace podle ustanovení § 160 až § 162 správního řádu. Žalobkyně pak doplnila, že novelou malých rozpočtových pravidel s účinností od 20. 2. 2015 bylo výslovně vyloučeno podání odvolání nebo rozkladu proti rozhodnutí ve sporu ze smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace, avšak v této dílčí otázce novela pouze odstranila pochybnosti a potvrdila rozhodovací praxi správních soudů.

14. Žalobkyně měla tedy za to, že napadená rozhodnutí jsou nicotná, neboť ministr financí neměl pravomoc k jejich vydání. Podle žalobkyně právní řád předpokládá výjimky ze zásady dvojinstančnosti správního řádu, s čímž počítá ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu i ustanovení § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní. Podle názoru žalobkyně platí s účinností od 20. 2. 2015 kompetenční změna i vyloučení přípustnosti opravného prostředku, protože novelizační zákon č. 24/2015 Sb. neobsahuje přechodné ustanovení, že se zahájená řízení dokončí dle dosavadních předpisů.

IV. Vyjádření žalovaného k žalobě

15. Žalovaný uvedl, že důvody pro závěr o své příslušnosti uvedl již v samotném prvostupňovém rozhodnutí. Smlouva o poskytnutí je nepojmenovanou veřejnoprávní smlouvou sui generis a správní řád výslovně neurčuje věcně příslušný správní orgán k rozhodnutí o sporu ze smlouvy o poskytnutí dotace. Žalovaný proto postupoval podle ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu, podle kterého má řízení v prvním stupni provést ústřední správní úřad, do jehož působnosti rozhodovaná věc náleží, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Žalovaný poukázal na to, že podle ustanovení § 4 odst. 1 kompetenčního zákona je žalovaný ústředním orgánem státní správy mj. pro finanční hospodaření a finanční kontrolu. Žalovaný doplnil, že by byl příslušný, i pokud by se aplikovalo ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu.

16. Podle názoru žalovaného vyplývá jeho příslušnost i z ustanovení § 22 odst. 10 malých rozpočtových pravidel, ve znění zákona č. 477/2008 Sb., podle kterého je žalovaný odvolací orgánem proti rozhodnutím úřadů Regionálních rad regionů soudržnosti o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně, které jsou ukládány příjemcům dotací za porušení smlouvy o poskytnutí dotace. Podle názoru žalovaného by bylo proti smyslu úpravy, aby v případě odvodu za porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení smlouvy o poskytnutí dotace poté, co byly peněžní prostředky již poskytnuty, rozhodoval ve druhé instanci žalovaný, zatímco v případě sporu ze smlouvy o poskytnutí dotace by to

bylo Ministerstvo pro místní rozvoj. Žalovaný doplnil, že uvedené závěr byly potvrzeny i na schůzce dne 22. 1. 2014 se zástupci Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva vnitra, ze které taktéž vyplynulo, že mezi žalovaným a zmíněnými ministerstvy není v této věci kompetenční spor.

17. Žalovaný měl za to, že novelou malých rozpočtových pravidel provedenou zákonem č. 24/2015 Sb. byl potvrzen stav a postupy používané do nabytí účinnosti zákona č. 24/2015 Sb. na základě výkladu správního řádu a kompetenčního zákona. Žalovaný odmítl, že by podle ustanovení § 133 odst. 1 a § 178 správního řádu a kompetenčního zákona bylo věcně příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj, protože zvláštním zákonem ve smyslu ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu jsou malá rozpočtová pravidla, konkrétně jejich ustanovení § 22 odst. 10, podle kterého je žalovaný orgánem příslušným k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí regionální rady regionu soudržnosti o uložení odvodu a penále z důvodu porušení rozpočtové kázně (v daňovém řízení). Žalovaný tvrdil, že rozdíl mezi věcí řešenou v daňovém řízení odvodem za porušení rozpočtové kázně a věcí řešenou ve správním řízení sporném ze smlouvy o poskytnutí dotace spočívá pouze v tom, že v prvním případě již byly peněžní prostředky vyplaceny, zatímco ve druhém nikoliv; věcně je však posuzováno totéž (např. porušení zákona o veřejných zakázkách). Žalovaný poukázal na to, že Ministerstvo pro místní rozvoj naopak není ve vztahu k regionálním radám odvolacím orgánem.

18. Žalobkyně se podle žalovaného sice opírala o ustanovení § 6, 7, 11, 16 a 16e ZPRR, avšak opomněla ustanovení § 16a ZPRR, podle kterého regionální rada hospodaří podle vlastního rozpočtu za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem, kterým jsou malá rozpočtová pravidla, a právě ta určují odvolací orgán pro řízení o uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně i pro správní řízení o uložení pokuty za správní delikt. Podle žalovaného vyplývá z ustanovení § 4 kompetenčního zákona, že příslušným orgánem byl žalovaný, protože je ústředním orgánem státní správy pro státní rozpočet republiky, z něhož jsou prvotně poskytovány prostředky na financování regionálního rozvoje a prostředky původem z EU, a dále také pro finanční hospodaření. Žalovaný doplnil, že regionální rady soudržnosti jsou na základě ustanovení § 16a ZPRR povinny hospodařit podle malých rozpočtových pravidel, v gesci žalované je pak i finanční kontrola, přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků včetně regionálních rad regionů soudržnosti, účetnictví a audit, tj. činnosti, jimiž je zjišťováno pochybení příjemců dotací poskytovaných z územních rozpočtů. Žalovaný odmítl, že by nebylo možné dovodit příslušnost z ustanovení § 133 odst. 1 správního řádu. Spor z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace je podle žalovaného sporem souvisejícím s hospodařením územního samosprávného celku a regionální rady regionu soudržnosti, přičemž podle malých rozpočtových pravidel je odvolacím orgánem žalovaný. Naopak Ministerstvo pro místní rozvoj není podle žalovaného v souvislosti s poskytováním prostředků z rozpočtů regionální rad odvolacím orgánem.

19. K žalobkyní odkazované judikatuře Nejvyššího správního soudu žalovaný uvedl, že v odkazovaných rozsudcích nebylo věcně rozhodováno v kompetenčním sporu, a proto žalovaný setrval na svém právním názoru podloženém právními předpisy. Žalovaný uvedl, že odkazována soudní rozhodnutí vycházela z ustanovení § 11 a § 14 ZPRR, avšak ustanovení § 11 je obecné a dopadá na celou oblast regionálního rozvoje a ustanovení § 11 odst. 2 dopadá na plnění státních programů regionálního rozvoje, v posuzovaném případě však byla dotace poskytnuta z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad.

Žalovaný doplnil, že ke kontrole Projektu byla oprávněna řada subjektů (podle čl. VI odst. 7 smlouvy o poskytnutí dotace to mohou být poskytovatel, žalovaný, Ministerstvo pro místní rozvoj, Evropská komise, Evropský účetní dvůr, NKÚ a další).

20. K otázce tvrzeného chybného poučení o opravném prostředku žalovaný uvedl, že ustanovení § 169 správního řádu se týká veřejnoprávních smluv uvedených v ustanoveních § 160 až 162 správního řádu, avšak veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace je smlouvou sui generis dle ustanovení § 159 odst. 1 správního řádu. Na poučení o opravném prostředku proto žalovaný neaplikoval ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu, ale ustanovení § 68 a § 81 správního řádu. Podle názoru žalovaného nelze pod ustanovení § 169 správního řádu podřadit všechny veřejnoprávní smlouvy; žalovaný měl za to, že toto ustanovení stanoví pouze příslušnost orgánů k rozhodování sporů ze smluv výslovně uvedených v ustanovení § 160 až 162 správního řádu a žádných jiných. Žalovaný uvedl, že spory veškerých veřejnoprávních smluv se řeší podle ustanovení § 141 správního řádu a že právo na odvolání je obecně zakotveno v ustanovení § 81 odst. 1 správního řádu, resp. platí obecná zásada dvojinstančnosti, avšak s účinností ode dne 20. 2. 2015 novelizačního zákona č. 24/2015 Sb. byla možnost opravného prostředku proti rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace z územního rozpočtu vyloučena.

21. Žalovaný odmítl i názor žalobkyně, že ministr financí by nebyl oprávněn vydat napadená rozhodnutí, ani pokud by před účinností zákona č. 24/2015 Sb. takovou pravomoc měl, neboť napadená rozhodnutí byla vydána po nabytí účinnosti uvedeného zákona, který vyloučil možnost podání opravného prostředku proti rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy, a neupravil v přechodných ustanoveních postup pro případ zahájených sporných řízení. Takovým výkladem by podle žalovaného došlo ke zkrácení účastníků sporu na právech, resp. ti by se mohli bránit pouze správní žalobou ve lhůtě 2 měsíců.

V. Replika žalobkyně

22. V replice žalobkyně odmítla posouzení otázky příslušnosti k rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace založené na analogii s řízení o uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně. V obou řízeních sice mohou být posuzovány tytéž otázky hmotného práva, včetně úpravy zadávání veřejných zakázek, avšak podle žalobkyně se jedná o zcela odlišná řízení. Žalobkyně měla za to, že žalovaným předestřená argumentace per analogiam je v oblasti veřejného práva nepřípustná. Podle názoru žalobkyně skutečnost, že v rozsudku ze dne 19. 2. 2014, č. j. 9 Afs 37/2013 – 54 Nejvyšší správní soud nerozhodoval v kompetenčním sporu, nemění nic na tom, že názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v téže právní věci nebyl zohledněn. Ve zbytku žalobkyně odkázala na obsah žaloby.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

23. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (srov. § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů - dále jen „s. ř. s.“), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud rozhodl o věci bez jednání, neboť shledal, že Napadené rozhodnutí jsou nicotná (§ 76 odst. 2 s. ř. s.)

24. Městský soud nejprve posoudil, zda je žaloba přípustná proti oběma Napadeným rozhodnutím. Shledal přitom, že výrokem Napadeného rozhodnutí I. ministr financí k rozkladu osoby zúčastněné na řízení potvrdil povinnost žalobkyně vyplatit této osobě část dotace (výrok I.) ve zbytku prvostupňové rozhodnutí zrušil a vrátil k dalšímu řízení; Napadeným rozhodnutím II. ministr financí zamítl rozklad žalobkyně pro opožděnost. Městský soud shledal, že v těchto částech nepochybně obě Napadená rozhodnutí zasáhla žalobkyni v jejích právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

25. Pokud jde o včasnost žaloby, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65, vyložil, že v případě, kdy je žaloba podána z důvodu namítané nicotnosti rozhodnutí, počátek lhůty pro její podání je určen dnem oznámení rozhodnutí vydaného v odvolacím řízení žalobci, nikoliv dnem, v němž mu byl oznámen úkon správního orgánu ve věci prohlášení nicotnosti podle § 77 a § 78 správního řádu. Rozšířený senát v této souvislosti vyslovil, že pro namítanou nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, tak i pro rozhodnutí vydané v odvolacím / rozkladovém řízení platí totožný počátek běhu lhůty pro podání žaloby - tj. den oznámení rozhodnutí v řízení o rozkladu.

26. Taktéž v projednávané věci je podle názoru městského soudu nezbytné počítat lhůtu k podání žaloby až ode dne oznámení Napadených rozhodnutí o rozkladu, neboť teprve těmito rozhodnutími bylo postaveno na jisto, že eventuální nicotnost nebyla ve správním řízení vůbec zohledněna resp. shledána důvodnou. Obě napadená rozhodnutí byla doručena žalobkyni dne 9. 7. 2015 a žaloba byla podána dne 9. 9. 2015, tj. dva měsíce po oznámení obou rozhodnutí o rozkladu a je tedy včasná (srov. § 72 odst. 1 s. ř. s.).

27. Podle § 68 písm. c) s. ř. s. poté platí, že je-li jediným jejím důvodem tvrzená nicotnost napadeného rozhodnutí, nedomáhal-li se žalobce vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem, žaloba je nepřipustná. Jelikož jediným důvodem proti Napadeným rozhodnutím je právě namítaná nicotnost, Městský soud se proto zabýval tím, je-li žaloba v projednávané věci vůbec přípustná.

28. Městský soud přitom shledal, že na tuto otázku odpověděl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65 (všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Vyložil zde, že podmínkou přípustnosti žaloby, jejímž jediným důvodem je tvrzená nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně či rozhodnutí o odvolání, je vyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. Rozšířený senát dále vyložil, že „v odvolacím řízení se však lze nápravy nicotnosti domoci jen formou zrušení rozhodnutí prvního stupně z důvodu jeho nicotnosti, a nikoliv vyslovením jeho nicotnosti. Ani podle § 77 odst. 1 a 78 správního řádu nemá účastník řízení nárok na to, aby jeho podáním bylo zahájeno řízení o prohlášení nicotnosti, neboť toto řízení je dozorčím prostředkem, jehož vedení je plně v dispozici příslušného správního orgánu.. V důsledku toho se účastník řízení, v němž mělo být nicotné rozhodnutí vydáno, nemůže domáhat vyslovení této nicotnosti v řízení před správním orgánem.“ Podle rozšířeného senátu je ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. obsoletní a nemůže být ani v případě takové žaloby důvodem pro její odmítnutí.

29. Vzhledem k tomu, že přes uvedený závěr od doby rozhodnutí rozšířeného senátu nebylo ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. novelizováno a uvedený závěr tak pozdějším postupem zákonodárce nebyl překonán, městský soud neshledal důvod odklonit se od

vysloveného názoru rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Pouze pro namítanou nicotnost tak žalobu nelze podle ustanovení § 68 písm. c) s. ř. s. odmítnout pro nepřípustnost.

30. Ze správního spisu současně vyplývá, že žalobkyně námitku nicotnosti uplatnila v rámci procesní obrany proti prvostupňovému rozhodnutí již v rozkladu ze dne 23. 9. 2014 a dne 22. 10. 2014 ve vyjádření k rozkladu osoby zúčastněné na řízení. O těchto námitkách měl ministr financí rozhodnout v obou Napadených rozhodnutích. Podmínka vyčerpání opravných prostředků podle ustanovení § 68 písm. a) s. ř. s. zde tak byla taktéž splněna. Současně, pokud žalobkyně namítla, že proti prvostupňovému rozhodnutí ministerstva financí nebyl opravný prostředek vůbec přípustný, městský soud tuto otázku posoudil v rámci přezkumu Napadených rozhodnutí, neboť rovněž namítaná absolutní absence pravomoci ministra financí rozhodnout o takovém opravném prostředku může mít za následek nicotnost Napadených rozhodnutí (srov. § 77 odst. 1 správního řádu a v § 105 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb. daňový řád).

31. Ze všech uvedených důvodů městský soud shledal, že žaloba je v projednávané věci přípustná.

32. Spornou otázkou v projednávané věci je to, zda ke dni Napadených rozhodnutí (tj. ke dni 9. 7. 2015) a ke dni prvostupňového rozhodnutí (tj. ke dni 5. 9. 2014) bylo ministerstvo financí a poté ministr financí nadáni pravomocí rozhodnout ve sporném řízení mezi žalobkyní a osobou zúčastněnou na řízení spor vyplývající z poskytnutí dotace.

33. Pokud jde o namítanou nicotnost prvostupňového rozhodnutí, tu dovozuje žalobkyně ze skutečnosti, že podle jejího názoru byl příslušný vést sporné řízení a rozhodnout v něm Ministerstvo pro místní rozvoj. Tuto otázku již vyřešil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013 – 64 ve věci, v níž posuzoval, zda byla dána pravomoc Regionální rady soudržnosti (Jihozápad) rozhodovat spory z veřejnoprávních smluv o poskytnutí účelové dotace a to pro období před novelou zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zákonem č. 24/2015 Sb. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku dospěl k závěru, že pravomocí rozhodnout ve sporném řízení, v němž byla účastníkem právě Regionální rada regionu soudržnosti, bylo před novelou 24/2015 Sb. nadáno Ministerstvo pro místní rozvoj. Nejvyšší správní soud k tomuto závěru dospěl proto, že příslušným ministerstvem, do jehož působnosti náleží úsek státní správy vykonávaný regionální radou regionu soudržnosti, je Ministerstvo pro místní rozvoj. Toto ministerstvo je totiž podle § 14 kompetenčního zákona ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky. Proto do jeho působnosti náleží i úkoly při podpoře regionálního rozvoje, které jsou vyjmenovány v § 11 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje. Jedním z těchto úkolů je i zabezpečování a kontrola plnění státních programů regionálního rozvoje [písm. c) citovaného ustanovení]; poskytování finanční podpory na opatření obsažená ve státním regionálním rozvoji (§ 7 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje) mezi tyto činnosti lze nepochybně zahrnout.

34. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 Afs 49/2016 – 33 poté ve vztahu k později účinné právní úpravě vyložil, že je-li jednou ze smluvních stran Regionální rada regionu soudržnosti, pro rozhodnutí ve sporných řízeních vydaných po 20. 2. 2015 podle ustanovení § 10b odst. 1 písm. a) zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 24/2015 Sb. účinného od 20. 2. 2015, platí, že spory z právních poměrů při poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje

podle správního řádu Ministerstvo financí, s tím, že podle § 10b odst. 3 proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad. Současně pro toto období Nejvyšší správní soud vyložil, že zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je ve vztahu k obecné regulaci správního řádu úpravou speciální; jeho § 10b jako *lex specialis* proto vylučuje pro nynější věc jakékoliv úvahy o aplikaci § 169 odst. 1 a 2 nebo jiné obdobné normy správního řádu. Nejvyšší správní soud poté pro rozhodnutí ve sporech po 20. 2. 2015, byť by byla tato řízení zahájena před tímto dnem, vyložil, že při mlčení přechodných ustanovení platí pravidlo nepravé retroaktivity procesních norem, tj. správní orgán v řízení vždy používá aktuálně účinnou procesní úpravu - po 20. 2. 2015 byla již dána věcná příslušnost ministerstva financí k rozhodnutí.

35. Vzhledem k tomu, že novelizovaná právní úprava s účinností od 20. 2. 2015 výslovně vyloučila možnost podat proti rozhodnutí rozklad nebo odvolání, je zřejmé, že pravomoc ministerstva financí rozhodnout ve sporném řízení se od 20. 2. 2015 vztahovala toliko k rozhodnutí v prvním stupni. Je tedy zřejmé, že pokud ministerstvo financí rozhodlo v prvním stupni dne 5. 9. 2014 (tj. před novelou zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zákonem č. 24/2015 Sb. účinným od 20. 2. 2015) a k rozhodnutí bylo (jak vyplývá z výše uvedené judikatury) v této době věcně příslušné Ministerstvo pro místní rozvoj, nebylo ministerstvo financí v období před 20. 2. 2015 k tomuto rozhodnutí vůbec věcně příslušné a prvostupňové rozhodnutí tak bylo pro tento nedostatek pravomoci nicotné (srov. § 77 odst. 1 správního řádu).

36. V projednávané věci byla poté obě Napadená rozhodnutí vydána v rámci řízení o opravném prostředku proti již nicotnému prvostupňovému rozhodnutí. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74 v této situaci platí, že pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, „*nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek (např. v rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, čj. 6 A 26/95-29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, čj. 6 A 32/2002-117, dostupný na www.nssoud.cz). Stupeň, resp. intenzita, závažnosti vad se tak přenáší a způsobuje nicotnost i tohoto rozhodnutí. Je totiž nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Proto v daném případě i rozhodnutí žalovaného, jímž bylo odvolání stěžovatelky proti dodatečnému platebnímu výměru zamítnuto, je rovněž z uvedeného důvodu a podstaty nicotnosti samotné nicotným rozhodnutím.*“ Z uvedeného vyplývá, že obě Napadená rozhodnutí tedy byla s účinností novely zákonem č. 24/2015 Sb. od 20. 2. 2015 nicotná již jen z toho důvodu, že ministr financí rozhodl o opravném prostředku proti nicotnému prvostupňovému rozhodnutí.

37. Pokud jde o otázku, zda prvostupňové rozhodnutí správního orgánu ve sporném řízení bylo lze před 20. 2. 2015 napadnout opravným prostředkem, městský soud shledal, že tato otázka sice nebyla pro rozhodnutí v projednávané věci stěžejní, obecně je nicméně toho názoru, že žádný opravný prostředek přípustný nebyl.

38. Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013 – 64 vyložil, že výčet veřejnoprávních smluv v ustanoveních § 160 až § 162 správního řádu není konečný; smlouva o poskytnutí dotace je smlouvou *sui generis* (nepojmenovanou smlouvou). Podle názoru Nejvyššího správního soudu případné spory z tohoto typu veřejnoprávních smluv mohou být řešeny v režimu sporného řízení podle §

141 správního řádu. Ustanovení § 141 správního řádu se tedy vztahuje nejen na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv upravených v § 160 až § 162 správního řádu, ale i na rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, se kterými správní řád explicitně nepočítá. Před správním řádem by zde měla přednost zvláštní úprava (zákon tuto smlouvu upravující), ve zbytku by se použila obecná úprava veřejnoprávních smluv ve správním řádu. Na uvedené navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, jenž rovněž vyložil, že veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí účelové dotace jsou smlouvami nepojmenovanými a případné spory při řešení sporů z nich vyplývající má být postupováno podle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 správního řádu s tím, že přednost má speciální úprava.

39. Městský soud je toho názoru, že přísně gramatickým výkladem *a contrario* by jistě bylo lze dovodit, že v případě nepojmenovaných veřejnoprávních smluv, pro něž ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu neurčuje příslušnost a pravomoc správního orgánu rozhodnout spor, nelze aplikovat ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu, neboť to vyloučení odvolání nebo rozkladu vztahuje toliko k řízením podle odstavce 1 (u koordinačních, subordinačních a smluv mezi subjekty soukromého práva, tzn. osobami, které by byly účastníky správního řízení, kdyby probíhalo).

40. Podle názoru městského soudu však v situaci, kdy v právní úpravě existují i nepojmenované veřejnoprávní smlouvy, jejichž procesní režim není a v době před 20. 2. 2015 nebyl výslovně v právním řádu upraven (i tak byl ve vztahu k dotacím poskytovaným Regionální radou soudržnosti od 20. 2. 2015 určen pouze orgán k řešení sporů – Ministerstvo financí a vyloučeno odvolání proti rozhodnutí ve sporném řízení), nelze postupovat podle zmíněného gramatického výkladu.

41. Jestliže je z výše uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu zřejmé, že taková nepojmenovaná smlouva má rovněž právní povahu veřejnoprávní smlouvy, jejíž režim přitom není upraven speciální právní úpravou, pak bylo podle názoru městského soudu na místě na procesní režim ochrany práv vyplývajících z takové smlouvy analogicky použít obecnou úpravu podle právního institutu nejbližšího – tj. podle veřejnosprávní smlouvy pojmenované. Jinými slovy – městský soud neshledal žádný rozumný důvod činit rozdíl v procesním režimu ochrany práv smluvních stran „pojmenovaných“ veřejnoprávních smluv podle ustanovení § 169 odst. 1 správního řádu a nepojmenovaných veřejnoprávních smluv upravených ve speciální právní úpravě mimo režim správního řádu, pokud tyto speciální předpisy neobsahovaly žádnou právní úpravu pro vedení sporů vyplývajících z těchto smluv.

42. Městský soud tedy uzavírá, že pokud jde v projednávané věci o spor vyplývající z veřejnoprávní smlouvy nepojmenované (ve věci poskytnutí dotace), bylo rovněž u ní již před 20. 2. 2015 analogicky k ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu vyloučeno odvolání nebo rozklad proti rozhodnutí příslušného správního orgánu.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

43. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud shledal, že obě Napadená rozhodnutí (I a II) a Prvostupňová rozhodnutí jsou nicotná, a proto výroky I. a II. vyslovil jejich nicotnost (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Věc proto výrokem III. podle ustanovení § 78 odst. 5 s. ř. s. žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

44. Právním názorem, který soud vyslovil v rozsudku vyslovujícím nicotnost, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení žalovaný věc postoupí správnímu orgánu příslušnému rozhodnout spor podle ustanovení § 169 ve spojení s ustanovením § 141 správního řádu.

45. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložila, proti žalované, která ve věci úspěch neměla.

46. Náhradu nákladů řízení představuje pro žalobkyni soudní poplatek ve výši **3.000 Kč** za žalobu a dále žalobkyni náleží náhrada za odměnu zástupce za právní služby a jeho hotové výdaje. Městský soud přiznal žalobkyni náhradu za 2 úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby ve věci samé) - po 3.100 Kč vše podle ustanovení § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Mimosmluvní odměna tak celkově činí **6.200 Kč** (2 x 3.100 Kč). Dále žalobkyni přísluší náhrada hotových výdajů jejího právního zástupce ve výši **600 Kč** za 2 úkony právní služby po 300 Kč podle ustanovení § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Protože právní zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se odměna o částku odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (ustanovení § 57 odst. 2 s. ř. s.), ve výši 21 % - **1.428 Kč**. Celková výše nákladů řízení žalobkyně tak činí **11.228 Kč**.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Praze 12. prosince 2019

JUDr. Ing. Viera Horčicová v.r.
předsedkyně senátu