



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Základní škola a Mateřská škola, Hejnice, okres Liberec, příspěvková organizace**, se sídlem Lázeňská 406, Hejnice, zast. Mgr. Jakubem Vavříkem, advokátem se sídlem Peckova 9, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 6. 2014, čj. MSMT-15964/2014-1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 9. 2014, čj. 10 A 113/2014-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] V rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 8. 2010 poskytl žalobkyni dotaci ve výši 1 808 900 Kč. Žalovaný, jako poskytovatel dotace, při kontrole zjistil, že část poskytnuté dotace ve výši 552 394 Kč byla použita v rozporu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek určenými poskytovatelem dotace. Přípisem ze dne 17. 6. 2014, čj. MSMT-15964/2014-1, označeným jako *Oznámení příjemci podpory rozhodnutí řídicího orgánu OP VK ve věci posouzení NEZPŮSOBILOSTI výdaje projektu* (dále též „oznámení o nezpůsobilosti

výdaje“), žalovaný jednak deklaroval co do výše uvedené částky nesrovnalost a z ní plynoucí nezpůsobilost uvedeného výdaje k pokrytí z prostředků dotace, jednak uložil žalobkyni, aby příslušnou částku odvedla na účet žalovaného.

[2] Žalobkyně podala proti tomuto přípisu, který označila jako rozhodnutí, žalobu Městský soud odmítl žalobu jako předčasnou s poukazem na to, že se žalobkyně řídila nesprávným poučením uvedeným v rozhodnutí. Zároveň věc postoupil žalovanému k vyřízení opravného prostředku. Nad rámec výroků jeho rozhodnutí uvedl úvahu, že se v dalším řízení žalovaný bude muset vypořádat také s otázkou pravomoci žalovaného vydat napadené rozhodnutí.

II.

Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti

[3] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti v záhlaví cit. usnesení kasační stížnost. Domnívá se, že výrok, kterým městský soud věc postoupil stěžovateli k vyřízení opravného prostředku, je podle § 103 odst. 1 písm. a) nezákonný a podle písm. d) téhož ustanovení nepřezkoumatelný. Stěžovatel rovněž podal návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[4] Stěžovatel konkrétně namítá, že oznámení o nezpůsobilosti výdaje není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a je proto ze soudního přezkumu vyloučeno. Na oznámení nedopadají obecné předpisy o správním řízení, a proto nelze proti němu podat ani rozklad, ani správní žalobu. V této části kasační stížnosti dále uvádí, že na poskytování dotace je nutné hledět jako na vrchnostenský vztah, v němž poskytovatel autoritativně rozhoduje o podmínkách poskytnutí dotace. Příjemce dotace je povinen postupovat podle pravidel vymezených poskytovatelem dotace. Poskytnutí dotace je dobrodiním státu, na které není právní nárok.

[5] Dále městskému soudu vytýká, že odůvodnění výroku o postoupení věci je pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Pokud městský soud pochyboval o otázce případné nicotnosti oznámení o nezpůsobilosti výdaje, měl tuto otázku v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vyřešit. Nyní prý není jasné, zda je tato otázka pravomocně vyřešena. K tomu odkazuje na rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2007, čj. 1 As 1/2006-120, č. 1726/2008 Sb. NSS, dle něhož je soud povinen možnou nicotnost rozhodnutí posoudit jako předběžnou otázku, a to před tím, než se zabývá věcí samou. Dále upozornil na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, v němž zdejší soud konstatoval, že soud vysloví nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. Není-li takového návrhu, a ani soud sám správní rozhodnutí neshledá, nemá důvod se zabývat úvahami o nicotnosti v odůvodnění rozhodnutí.

[6] Stěžovatel konečně odkazuje na usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 9. 2014, čj. 11 A 112/2014-33, ve kterém ten samý soud ve skutkově obdobné věci dospěl k názoru, že oznámení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž nepodléhá soudnímu přezkumu.

pokračování

[7] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); neshledal přitom vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu. Věc přitom rozhodl bezodkladně, proto samostatně nerozhodoval o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatel napadá výrok o postoupení věci, kterou by měl rozhodnout v rámci oprávněného prostředku dle správního řádu. Vzhledem k tomu, že městský soud žalobu odmítl, zdejší soud se nemohl zabývat ani nicotností žalobou napadených rozhodnutí.

[11] Stěžovatel především zpochybňuje úvahy městského soudu o nicotnosti napadeného přípisu, které by měly být v rozporu s výrokem o postoupení věci. Podle zdejšího soudu je však třeba rozlišovat dvě rozdílné procesní situace. První z nich je situace, kdy ve věci *nejdou dány podmínky řízení* a tento nedostatek podmínek řízení je neodstranitelný. Pak nemá soud jinou možnost než žalobu podle § 46 s. ř. s. odmítnout. Naproti tomu v případě, kdy *jsou ve věci dány veškeré podmínky řízení*, je soud oprávněn a zároveň tedy i povinen o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu meritorně rozhodnout, přičemž tak učiní poté, co žalobou napadené výroky rozhodnutí přezkoumá v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Případnou nicotnost rozhodnutí správního orgánu soud vysloví i bez návrhu, tzn. z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s.).

[12] Rozhodnutí, jímž soud nad rámec žalobních bodů vysloví nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí, je z povahy věci meritorním rozhodnutím, k jehož vydání musí být splněny veškeré podmínky řízení. Není-li byť jediná tato podmínka řízení splněna a tento nedostatek je neodstranitelný, musí soud žalobu odmítnout, aniž by byl oprávněn žalobou napadené rozhodnutí jakkoli přezkoumávat, tedy nemůže ho přezkoumávat ani z toho hlediska, zda jde o rozhodnutí nicotné (srov. např. rozsudky NSS ze dne 22. 8. 2006, čj. 5 As 67/2005-88, č. 988/2006 Sb. NSS; nebo ze dne 15. 7. 2011, čj. 5 Afs 29/2011-49; ze dne 17. 3. 2005, čj. 7 Afs 17/2005-42, věc *B. E. C., s. r. o.*; ze dne 27. 11. 2008, čj. 2 As 53/2007-111, a ze dne 20. 5. 2010, čj. 9 As 42/2010-49). Tomuto závěru svědčí i doslovné znění § 76 odst. 2 s. ř. s., neboť nicotnost správního rozhodnutí lze vyslovit pouze rozsudkem, tj. rozhodnutím, kterým se dle § 53 odst. 1 s. ř. s. rozhoduje ve věci samé.

[13] Městský soud proto postupoval správně, pokud se nezabýval meritem věci, tzn. Otázkou případné nicotnosti správního rozhodnutí, před tím, než dospěl k závěru o přípustnosti žaloby. Otázka přípustnosti žaloby předchází zjišťování právních vad rozhodnutí samotného. Na tom nic nemění ani skutečnost, že vyslovit nicotnost rozhodnutí pro jeho vady musí soud *ex officio*, aniž by musel nařizovat jednání.

[14] Klíčovou otázkou této věci však je, zda městský soud řádně posoudil ostatní podmínky přípustnosti žaloby, tj. zejména otázku, zda je oznámení o nezpůsobilosti výdaje rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2013, čj. 4 As 113/2013-30). Tímto oznámením stěžovatel v prvním výroku rozhodl o potvrzení nesrovnalosti výdaje a ve výroku druhém stěžovatelce uložil, aby částku podpory uhradila na specifikovaný účet.

[15] Městský soud správně vyhodnotil, že vztah mezi poskytovatelem a příjemcem dotace z prostředků státního rozpočtu podle zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel, je vztahem veřejnoprávním, v němž si poskytovatel dotace zachovává vrchnostenské postavení (k tomu viz rozsudek NSS ze dne 10. 7. 2008, čj. 1 Afs 80/2008-104, věc *ELEKTROTECHNIKA - Tesla Kolín*). Dále správně uvedl, že poskytnutí dotace je dobrodíním státu, a že při přijetí tohoto dobrodíní se příjemce zavazuje akceptovat poskytovatelem vymezená pravidla pro čerpání dotace. Při poskytování dotace je sice poskytovatel omezen zákonem, obecnými principy výkonu veřejné moci (např. zákaz libovůle, zákaz diskriminace, atp.), nicméně i přes tato omezení disponuje relativně širokým prostorem k stanovení podmínek čerpání dotace. Oznámení o nezpůsobilosti výdaje tedy městský soud označil jako úkon, jímž stěžovatel realizoval vůči žalobkyni své vrchnostenské postavení v oblasti fiskálních vztahů, tedy úkon, který spadá do oblasti veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[16] Dále městský soud správně zkoumal povahu oznámení o nezpůsobilosti výdaje z hlediska jeho definičních znaků.

[17] Oznámením o nezpůsobilosti výdaje stěžovatel jednak závazně deklaroval určitý stav (potvrdil nesrovnalost určitého výdaje), jednak žalobkyni uložil povinnost (uhrazení určité částky na účet). Oznámení tedy obsahuje dva výroky. Prvním stěžovatel pouze potvrdil nesrovnalosti v čerpání podpory. Toto potvrzení samo o sobě není možné považovat za rozhodnutí (toto oznámení nelze ztotožnit s oznámením o krácení dotace, kterým poskytovatel oznamuje příjemci dotace, že mu již slíbenou část dotace nevyplatí; k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2014 Sb. NSS, věc *Město Hluboká nad Vltavou*). Druhým výrokem stěžovatel autoritativně uložil žalobkyni povinnost, a to, aby částku 552 394 Kč uhradila na specifikovaný účet. Povinnost vrátit částku podpory, jež byla stěžovatelem v předchozím období již vyplacena, je svou povahou odvodem za porušení rozpočtové kázně. Tomuto závěru svědčí i sled jednotlivých aktů předcházející vydání oznámení o nezpůsobilosti výdaje.

[18] Městský soud tedy správně dovodil, že oznámení o nezpůsobilosti výdaje vykazuje po materiální stránce znaky rozhodnutí, jímž jsou s konstitutivním účinkem žalobkyni uloženy povinnosti; proto *obsah* rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

[19] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že úkon stěžovatele je formalizovaným správním aktem, v němž lze zřetelně rozeznat původce (stěžovatele v roli poskytovatele podpory) i adresáta (příjemce podpory), obsah práv a povinností vymezených stěžovatelem a dokonce také důvody zásahu do těchto práv a povinností. Dále je však nutno poukázat na jazykové znění oznámení o nezpůsobilosti výdaje. Stěžovatel v něm dvěma výroky *rozhodl*, dále výroky opatřil *odůvodněním*, a nakonec připojil

pokračování

poučení, že „[p]roti tomuto rozhodnutí již nelze podat odvolání“. Nelze než učinit závěr, že i stěžovatel zacházel s tímto oznámením jako s plnohodnotným rozhodnutím. Toto oznámení tedy splňuje také *formální* požadavky na kvalifikaci správního aktu jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, věc *Olomoucký kraj*).

[20] Proto městský soud nepochybil, pokud při předběžném zkoumání podmínek řízení vyhodnotil oznámení o nezpůsobilosti výdaje jako rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1. s. ř. s. Žaloba však kvůli chybnému poučení o (ne)možnosti podat proti oznámení opravný prostředek nemohla být propuštěna do věcného přezkumu správním soudem.

[21] Stěžovatel namítá, že pokud městský soud hodnotil pravomoc a příslušnost stěžovatele k vydání oznámení o nezpůsobilosti výdaje, měl o této otázce rozhodnout. Z usnesení prý není zřejmé, zda městský soud tuto otázku pravomocně vyřešil. Proto stěžovatel považuje toto usnesení za nepřezkoumatelné.

[22] Nejvyšší správní soud má za to, že se městský soud k otázce možné nicotnosti napadeného rozhodnutí vyjádřil nad rámec věci. Stěžovateli tím pouze nabídl radu, jak v této věci v dalším řízení postupovat; rozhodně tím však nezavázal stěžovatele k prohlášení nicotnosti oznámení o nezpůsobilosti výdaje (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Ustanovení § 55 odst. 5 s. ř. s. se v tomto případě neaplikuje. V dalším řízení bude na stěžovateli, jak s touto radou městského soudu naloží.

[23] Stěžovatel dále kritizoval městský soud za to, že v obdobné věci vedené pod sp. zn. 11 A 112/2014 rozhodl odlišně. Po prostudování zmíněného rozhodnutí však má zdejší soud za to, že se tato věc odlišuje od nynějšího předmětu sporu. Ve věci sp. zn. 11 A 112/2014 totiž žaloba nesměřovala proti rozhodnutí, jímž poskytovatel dotace mj. uložil příjemci dotaci vrátit zpět.

[24] Za těchto okolností Nejvyšší správní soud považuje závěry městského soudu za správné. V této věci žalobkyně skutečně mohla podat ve smyslu § 81 správního řádu ve spojení s § 152 správního řádu opravný prostředek. Oznámení o nezpůsobilosti výdaje totiž nebylo možné považovat ani za rozhodnutí o poskytnutí dotace, ani za opatření, jímž bylo vyplácení dotace pozastaveno (srov. § 14 odst. 5, resp. § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel); a proto je oznámení rozhodnutím vydaným v režimu správního řádu. S ohledem na to, že se žalobkyně řídila nesprávným poučením o opravných prostředcích, musel městský soud žalobu jako předčasnou odmítnout (§ 46 odst. 5 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[26] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalobkyni, které by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 30. října 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu