



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Základní škola a Mateřská škola, Raspenava**, okres Liberec – příspěvková organizace, se sídlem Fučíkova 430, Raspenava, zastoupená Mgr. Jakubem Vavříkem, advokátem se sídlem Peckova 9, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2014, č. j. 3 A 90/2014 – 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jakuba Vavříka, advokáta.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalovaný – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen výrok V. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 8. 2014, č. j. 3 A 90/2014 - 29.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným usnesením ve výroku II. odmítl žalobu, již se žalobkyně domáhala zrušení „Oznámení příjemci podpory rozhodnutí Řídícího orgánu OP VK ve věci posouzení NEZPŮSOBILOSTI výdaje projektu“ žalovaného ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-15966/2014-1 (dále také „Oznámení ze dne 17. 6. 2014“), a ve výroku V. postoupil věc k vyřízení opravného prostředku žalovanému.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že vztah mezi příjemcem a poskytovatelem dotace z prostředků státního rozpočtu je fiskálním vztahem, tedy veřejnoprávním, v němž si poskytovatel dotace zachovává vrchnostenské postavení. Oznámení ze dne 17. 6. 2014 je úkonem žalovaného, jímž realizoval vůči žalobkyni své vrchnostenské postavení v oblasti fiskálních vztahů, tedy úkonem, který spadá do oblasti veřejné správy ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Oznámení ze dne 17. 6. 2014 jednak závazně určuje, že došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace, jednak žalobkyni ukládá, aby část poskytnuté dotace vrátila. Naplňuje tak definiční znaky rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Proti tomuto rozhodnutí bylo přípustné odvolání dle ust. § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neboť je zvláštní úprava nevylučuje. Odchylná úprava obsažená v ust. § 14 odst. 5 ani ust. § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“) se na takové rozhodnutí nevztahuje. Pokud se žalobkyně řídila nesprávným poučením žalovaného o nepřípustnosti odvolání, byla naplněna dispozice ust. § 46 odst. 5 s. ř. s. Proto městský soud žalobu odmítl a věc postoupil žalovanému k vyřízení opravného prostředku, jenž žaloba materiálně ztělesňuje.

Proti výroku V. tohoto usnesení městského soudu podal žalovaný jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ust. § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že Oznámení ze dne 17. 6. 2014 není úkon, který je vydán na základě zákona a který by tak mohl být rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Nevztahují se na něj obecné předpisy o správním řízení, nelze jej vnímat jako rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení, nelze proti němu podat rozklad ani správní žalobu. Pokud se příjemce prostředků dobrovolně a aktivně uchází o financování svého projektu, musí si být vědom toho, že se zavazuje dodržovat a respektovat dokumenty, na základě kterých stěžovatel postupuje. Žalobkyně akceptovala závazek řídit se Příručkou pro základní školy – žadatele a příjemce 1.4 Operačního programu vzdělávání pro konkurenceschopnost. Je to tedy poskytovatel dotace, kdo stanoví podmínky pro poskytování dotace. Poskytnutí dotace je dobrodiním státu, na něž není obecně právní nárok; toto nepodléhá správnímu řádu ani soudnímu přezkumu, přičemž platí, že dotační řízení má zvláštní náležitosti, které jsou pouze zdánlivě shodné s formálními náležitostmi obecného správního rozhodnutí. Postup stěžovatele byl v souladu s těmito zásadami a je jeho obvyklou praxí. Stěžovatel je také povinen postupovat v souladu s českými i evropskými předpisy na ochranu národních finančních zájmů a finančních zájmů Evropské unie. Čl. 70 odst. 1 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ukládá členským státům, aby předcházely nesrovnalostem, odhalovaly je a napravovaly je a získávaly zpět neoprávněně vyplacené částky. Výrok V. napadeného usnesení je dále nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů. Není zřejmé, jakým způsobem se městský soud vypořádal s otázkou nicotnosti Oznámení ze dne 17. 6. 2014. Přestože o této otázce viditelně pochybuje, v rozporu s ust. § 76 odst. 2 s. ř. s. ji neřeší. Stěžovatel odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž je soud povinen posoudit nicotnost jako předběžnou otázku a následně se zabývat věcí samou. Je zjevné, že opravný prostředek by mohl směřovat výlučně proti existujícímu správnímu rozhodnutí. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil výrok V. napadeného usnesení městského soudu.

pokračování

Žalobkyně ve svém vyjádření uvedla, že stěžovatel se necítí být vázán čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (publikována pod č. 2/1993 Sb.; dále jen „Listina“) a snaží se svémocně vymanit z rámce čl. 36 odst. 1 Listiny. Jeho argumentace je očividně protiústavní a jeho závěr postrádá oporu i v podústavním právu. Rozhodnutí žalovaného soudního přezkumu podléhají. Pokud by se nejednalo o rozhodnutí, nemusela by se jím žalobkyně řídit. Takový závěr jistě stěžovatel nebude ochoten přijmout. Žalobkyně proto navrhl, aby byla kasační stížnost jako nedůvodná zamítnuta. Pokud je rozhodnutí nicotné, měla by být nicotnost vyslovena podle ust. § 77 odst. 1 správního řádu žalovaným. Pokud však Nejvyšší správní soud shledá, že nicotnost mají vyslovovat soudy, navrhl žalobkyně, aby nicotnost vyslovil Nejvyšší správní soud.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Stěžovatel předně namítá, že Oznámení ze dne 17. 6. 2014 není rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. Tato námitka není důvodná.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu mohou být posuzovány jako rozhodnutí dle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. rovněž přípisy či sdělení správního orgánu, které nemají formu rozhodnutí (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 - 107, všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Otázku, zda je správní akt rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno primárně posuzovat z hlediska jeho obsahu, nikoliv jeho formy. Nejedná se však o jediný aspekt, který by měl být v tomto ohledu posuzován. Dřívější ryze materiální pojetí rozhodnutí správního orgánu v judikatuře správních soudů totiž korigoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svých usneseních ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98 (č. 2206/2011 Sb.NSS), a ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76 (č. 2725/2013 Sb.NSS). Jak bylo například konstatováno v prvním z těchto usnesení, „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona).“ Rozšířený senát následně ve svém usnesení ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47, blíže rozvedl, že je nutno posuzovat, zda má napadený úkon povahu individuálního správního aktu, je zde konkrétní individualizovaný adresát takového vrchnostenského aktu, tento úkon zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje jeho konkrétní práva, je vydán ve formalizovaném řízení upraveném právními

předpisy správním orgánem v mezích jeho zákonem stanovené pravomoci jako materializovaný akt obsahující stanovené náležitosti, komunikovaný adresátovi.

Rozšířeným senátem vymezené aspekty pro posouzení naplnění pojmu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit z hlediska toho, jak je předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě předpokládané aspekty skutečně zcela naplněny. Stále je tedy nutno trvat na tom, že i pouhý přípis či sdělení správního orgánu mohou být posuzovány jako rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy je zákonem předpokládáno vydání rozhodnutí (tj. vrchnostenského aktu splňujícího rozšířeným senátem vymezené aspekty).

Oznámením ze dne 17. 6. 2014 se stěžovatel snaží od žalobkyně získat část již poskytnuté dotace. Je tedy nutno posoudit, zda zákon pro takový postup předpokládá formalizované řízení naplňující výše uvedené aspekty.

Předně postup stěžovatele nesměřuje k realizaci ust. § 14e ani ust. § 15 rozpočtových pravidel. Účelem těchto ustanovení není vymození již poskytnuté dotace zpět, nýbrž neposkytnutí dotace či její části.

Rozpočtová pravidla počítají s jediným možným nástrojem pro vymození již poskytnuté dotace zpět z důvodu porušení pravidel příjemcem dotace. Tímto nástrojem je řízení o porušení rozpočtové kázně dle ust. § 44 a 44a rozpočtových pravidel. Na toto řízení dopadá podle ust. § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“). Ač to stěžovatel netvrdí, jeho Oznámení ze dne 17. 6. 2014 je zjevně snahou dosáhnout důsledků předpokládaných těmito ustanoveními, tedy vymození části dotace od příjemce zpět, a to z důvodu porušení rozpočtové kázně. Důvody, pro které má žalobkyně dle Oznámení ze dne 17. 6. 2014 část dotace vrátit, jsou totiž důvody spadajícími pod ust. § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel. Uvedená ustanovení ve spojení s daňovým řádem přitom předpokládají vedení formalizovaného procesu zakončeného individuálním správním aktem (platebním výměrem) komunikovaným porušiteli rozpočtové kázně. Jelikož tento akt ukládá povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně, jedná se zjevně o akt, jímž se zakládá povinnost porušitele rozpočtové kázně.

Bez ohledu na to, zda stěžovatel svým postupem naplnil všechny uvedené zákonné požadavky, vydal akt, jehož cílem bylo dosažení důsledků předpokládaných ust. § 44 a 44a rozpočtových pravidel. Záměrem stěžovatele bylo uložit žalobkyni povinnost vrátit část poskytnuté dotace pro porušení rozpočtové kázně. To potvrzuje i formální stránka Oznámení ze dne 17. 6. 2014, které až na své označení zjevně navozuje dojem formalizovaného rozhodnutí. Stěžovatel v něm uvádí, že jím „rozhodl“, ukládá v něm žalobkyni povinnost zaplatit částku 427.196 Kč („Dotčenou částku uhradte [...]“), svůj postup odůvodňuje v pasáži s nadpisem „Odůvodnění:“ a poučuje žalobkyni o oprávněm prostředku „proti tomuto rozhodnutí“. Oznámení ze dne 17. 6. 2014 je datováno, podepsáno a určeno konkrétnímu adresátu – žalobkyni.

pokračování

Oznámení ze dne 17. 6. 2014 je aktem vydaným s cílem vyvolat právní následky, které právní předpis spojuje s individuálním vrchnostenským správním aktem, zakládajícím povinnost adresáta, komunikovaným tomuto adresátu a vydaným ve formalizovaném řízení. Zákon tedy předpokládá vydání rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., přičemž Oznámení ze dne 17. 6. 2014 takovéto rozhodnutí představuje (stěžovatel v něm ukládá žalobkyni povinnost).

Je nutno zcela odmítnout tvrzení stěžovatele, že se naopak z jeho strany jednalo o postup neupravený zákonem a tedy zcela vyňatý z jakékoliv soudní kontroly. Je nepřijatelné, aby stěžovatel jakožto vrchnostenský orgán (toto postavení má i při poskytování dotace – viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90) ukládal osobám povinnosti, aniž by pro takový postup existoval zákonný podklad. Takový stav by naprosto odporoval zásadě, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon [čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (č. 1/1993 Sb.) a čl. 2 odst. 2 Listiny]. Vydání vrchnostenského aktu zcela bez zákonné opory je zjevným porušením uvedené zásady. Proto pokud správní orgán vydá vrchnostenský akt materiálně odpovídající určitému zákonem předpokládanému aktu, je nutno danou zákonnou úpravu považovat za právní základ vydaného aktu.

Stěžovatel dále městskému soudu vytýká, že nemělo být rozhodnuto o postoupení věci k vyřízení opravného prostředku podle ust. § 46 odst. 5 s. ř. s., neboť proti Oznámení ze dne 17. 6. 2014 nebyl přípustný opravný prostředek. Ani tato námitka není důvodná.

Jak bylo uvedeno výše, Oznámení ze dne 17. 6. 2014 je podle svého obsahu rozhodnutím, na které se na základě ust. § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel použije daňový řád. Podle ust. § 108 odst. 2 věty první daňového řádu proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní orgán, lze podat rozklad. Jelikož pro postup podle ust. § 44 a 44a rozpočtových pravidel není stanoveno žádné speciální pravidlo, platí, že i zde je rozklad přípustný. Nejvyšší správní soud se tedy ztotožňuje s městským soudem v závěru, že proti Oznámení ze dne 17. 6. 2014 byl přípustný opravný prostředek. Na rozdíl od městského soudu nicméně za tento opravný prostředek považuje rozklad podle ust. § 108 odst. 2 daňového řádu, nikoliv odvolání podle ust. § 81 odst. 1 správního řádu. Tato skutečnost však nemá žádný vliv na zákonnost výroku o postoupení věci k vyřízení opravného prostředku. Jedná se pouze o dílčí nepřesnost v odůvodnění napadeného usnesení, kterou postačí tímto způsobem korigovat. Pro zrušení napadeného usnesení tedy není dán důvod (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Krajský soud zcela správně aplikoval ust. § 46 odst. 5 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani námitku nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení z důvodu, že se městský soud nezabýval případnou nicotností Oznámení ze dne 17. 6. 2014, ačkoliv ji naznačuje.

Městský soud se zcela správně nicotností Oznámení ze dne 17. 6. 2014 nezabýval, neboť se jedná o otázku meritorního posouzení, ke kterému by mohl přistoupit pouze v případě, že by byly splněny podmínky řízení. Ty však v projednávané věci splněny nebyly, neboť dosud nebylo rozhodnuto o opravném prostředku proti napadenému Oznámení ze dne 17. 6. 2014. Vyčerpání opravných prostředků je i v případě napadení

nicotného rozhodnutí podmínkou přípustnosti žaloby (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, č. 28378/2013 Sb.NSS). Neplatí tudíž premisa stěžovatele, že proti nicotnému rozhodnutí nelze brojit opravným prostředkem. Naopak z citovaného usnesení rozšířeného senátu vyplývá, že případná nicotnost není na překážku podání opravného prostředku, přičemž důvody nicotnosti mohou být také důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí.

Jelikož tedy nebyly splněny podmínky řízení, městský soud nemohl přistoupit k věcnému přezkumu napadeného aktu, včetně posouzení jeho případné nicotnosti. Upozornění městského soudu na to, že by se stěžovatel (resp. orgán, který by měl rozhodnout o opravném prostředku) při rozhodování o opravném prostředku měl z úřední povinnosti zabývat také otázkou nicotnosti, není nikterak nestandardní, natož nezákonné. K nicotnosti rozhodnutí přihlíží správní orgány z úřední povinnosti.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ust. § 120 s. ř. s., podle kterého, 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů. Žalobkyně zastoupená advokátem měla v řízení před Nejvyšším správním soudem plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů, které jí vznikly v podobě nákladů na zastoupení advokátem. Náklady spočívají v odměně advokáta za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti) v hodnotě 3.100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen: „advokátní tarif“) a v náhradě hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je advokát plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok 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, ve znění pozdějších předpisů a která činí 714 Kč. Jelikož má žalobkyně právo na náhradu těchto nákladů vůči stěžovateli, rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že je stěžovatel povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího advokáta na náhradě nákladů řízení částku 4.114 Kč.

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

V Brně dne 15. ledna 2015

JUDr. Jaroslav Hubáček

pokračování

předseda senátu