



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Fyzikální ústav AV ČR, v. v. i.**, se sídlem Na Slovance 2, Praha 8, zastoupen JUDr. Karlem Zuskou, advokátem, se sídlem Radlická 3185/1c, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 7. 2015, č. j. 3 A 62/2015 – 60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal soudní ochrany proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s., který spatřoval v postupu žalovaného, jímž snížil žalobci dotaci, *in eventum*, proti rozhodnutí žalovaného označenému „Oznámení o snížení dotace“ ze dne 25. 7. 2014, č. j. MŠMT-16893/2013-3. Žalovaný je ve vztahu k žalobci poskytovatelem dotace, který na základě žádosti žalobce o poskytnutí dotace a v souladu s ust. § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“) vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace, na základě něhož je žalobce příjemcem dotace. V pozdějším přípisu žalobce navrhl, že pokud by městský soud výše uvedené oznámení nekvalifikoval jako

rozhodnutí, aby bylo žalovanému uloženo vydat rozhodnutí ve věci snížení dotace, *in eventum* rozhodnout o rozkladu žalobce podanému proti oznámení. Žalobce dále uvedl, že s ohledem na nejasnost příslušných ustanovení rozpočtových pravidel a nedostatečnou judikaturu v otázkách aplikace § 44e rozpočtových pravidel navrhuje, aby byla vedena dvě řízení - a) řízení o ochraně před nezákonným zásahem, alternativně o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, a b) řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, alternativně tak, že se žalovanému ukládá povinnost vydat rozhodnutí ve věci snížení dotace či povinnost vydat rozhodnutí o rozkladu žalobce proti oznámení o snížení dotace.

[2] Městský soud usnesením ze dne 22. 5. 2015, č. j. 3 A 127/2014 - 29, vyloučil žalobu na ochranu proti nečinnosti k samostatnému projednání. Při jejím posouzení nezjistil, že by žalovaný nekonal a byl nečinný. Naopak je nesporné, že vydal a zaslal žalobci správní akt, který označil jako oznámení o snížení dotace. Oznámení posoudil městský soud jako rozhodnutí, neboť z jeho obsahu vyplývá, že jím bylo dotčeno právo žalobce ohledně dotace ve výši, v níž mu byla v předcházejícím řízení udělena. Městský soud v tomto směru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44. Následně se městský soud zabýval otázkou, zda žalovaný vůbec měl povinnost, resp. pravomoc vydat rozhodnutí, kterým rozhodl o snížení výše dotace.

[3] Žalovaný sice podle městského soudu v rozhodnutí uvedl nesprávné ustanovení rozpočtových pravidel, na základě něhož vydal předmětný správní akt [§ 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel], nejde však o vadu rozhodnutí takové intenzity, která by měla za následek nicotnost rozhodnutí, protože pravomoci žalovaného vychází z § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, dle kterého poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, což *de facto* znamená, že opatřením ve smyslu uvedeného ustanovení o tuto částku poskytovatel výplatu dotace sníží a tuto skutečnost písemně příjemci i příslušnému finančnímu úřadu sdělí. Žalovaný tedy splnil povinnost, jejíhož splnění se žalobce domáhá. Ve vztahu k návrhu žalobce, aby soud uložil žalovanému rozhodnout o podaném rozkladu, se soud zabýval otázkou existence opravného prostředku proti prvostupňovému rozhodnutí. Dospěl k závěru, že v posuzované věci nelze aplikovat řádné opravné prostředky dle části druhé a třetí správního řádu, neboť aplikaci těchto ustanovení § 14e odst. 4 vylučoval. Za této legislativní situace nezbyvá než konstatovat, že v případě postupu podle § 14e rozpočtových pravidel se jednalo o jednostupňové řízení. Tím je pojmově vyloučena pravomoc odvolacího, resp. rozkladového orgánu rozhodovat o odvolání. Podle městského soudu snížit dotaci může jen postupem podle § 44a rozpočtových pravidel finanční úřad, popřípadě lze dotaci odejmout (městský soud poukázal na to, že Ústavní soud v nález ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, uvedl, že postup dle § 14e rozpočtových pravidel není konečný a je jen dočasným pozastavením výplaty dotace). Dále městský soud uvedl, že podle výše citovaného § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel „poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že ...“. Nevyplacení části dotace předvídané v citovaném ustanovení fakticky nemůže podle městského soudu znamenat nic jiného, než že se o tuto část původně přiznaná dotace sníží. Nelze se tedy ztotožnit s názorem žalobce, že dotaci lze jen buď odejmout, anebo snížit postupem dle § 44a rozpočtových pravidel. Skutkový základ dané věci je dán citelnější z forem opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, tj. opatřením o snížení dotace.

pokračování

Proto v tomto bodě nelze argumentovat tím, že se může jednat jen o dočasné pozastavení výplaty dotace.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalované

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu v zákonné lhůtě. Důvody kasační stížnosti podřadil pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nesprávné posouzení právní otázky spatřuje zejména v tom, že městský soud nesprávně subsumoval oznámení o snížení dotace pod ust. § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. V důsledku toho nesprávně vyhodnotil, že žalovaný není nečinný. Hypotéza § 14e rozpočtových pravidel směřuje na domnělé porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. V dané věci se vůbec nejedná o porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, nýbrž o nesrovnalosti či porušení rozpočtové kázně uvedené v oznámení o snížení dotace.

[5] Nesprávný je podle stěžovatele také závěr, že vydané opatření není vždy jen dočasněho charakteru, nýbrž může mít také charakter konečného meritorního rozhodnutí. Tento závěr městský soud odůvodnil zejména poukazem na správní praxi poskytovatelů dotace. Dle stěžovatele je však právě tato správní praxe žalovaného nezákonná, neboť poskytovatel dotace jakožto správní orgán ve veřejnoprávním vztahu vůči příjemci dotace může činit pouze to, co je zákonem výslovně dovoleno. Závěry městského soudu nekorespondují ani s judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu. V tomto směru stěžovatel odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 - 26, podle kterého samotné nevyplacení části dotace představuje pozastavení plateb prostředků dotace, a rozsudek Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 7. 2015, č. j. 2 As 12/2014 - 82, podle kterého je nevyplacení části dotace dle ust. § 14e rozpočtových pravidel předběžným a dočasným opatřením. Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 6. 2015, Pl. ÚS 12/14, považuje opatření podle ust. § 14e za pozastavení výplaty části dotace a dovozuje, že toto ustanovení poskytovateli dotace umožňuje „pozastavit výplatu dotace“ na zákonem nijak neomezenou dobu. Z tohoto jednoznačně vyplývá, že Ústavní soud v žádném případě nepřipouští, aby podle ust. § 14e rozpočtových pravidel mohl poskytovatel dotace rozhodnout o konečném snížení či odnětí části dotace nebo konečném „nevyplacení dotace“. Důvodová zpráva, kterou bylo do rozpočtových pravidel včleněno ust. § 14e, uvádí, že „(...) Vzhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněně konstatovat výlučně územní finanční orgán (§44a odst. 8), může se poskytovatel ve fázi proplácení dotace pouze domnívat, že došlo k porušení rozpočtové kázně a z toho důvodu částku nevyplatit.“ Shodně také důvodová zpráva k novele rozpočtových pravidel účinné ke dni 20. 2. 2015 uvádí, že „v současné právní úpravě (tzn. dle rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015) není umožněno poskytovateli dotace požadovat po jejím příjemci vrácení této dotace nebo její části, domnívá-li se poskytovatel, že byla porušena pravidla při nakládání s dotací.“ Z hlediska systematického výkladu rozpočtových pravidel je oprávnění poskytovatele zasáhnout s konečnou platností do již přiznané dotace dáno taxativním výčtem podmínek pro tzv. odnětí dotace upravených v ust. § 15 rozpočtových pravidel. Jestliže je opatření podřazeno pod ust. § 14e rozpočtových pravidel a výslovně nepodléhá postupu podle správního řádu, pak jediným možným výkladem charakteru tohoto opatření je ten, že toto opatření nemůže být konečným

zásahem do již přiznané dotace, ale pouhým „pozastavením“ s tím, že pravomoc ve věci konečného rozhodnutí přejímá příslušný finanční úřad v řízení podle daňového řádu, tedy v řízení, které opět podléhá právní úpravě zajišťující příjemci dotace plné právo na spravedlivý proces. Pokud by opatření podle ust. § 14e rozpočtových pravidel bylo též konečným rozhodnutím ve věci, pak by zde nemohla obstát zákonem stanovená výluka postupu podle správního řádu (a potažmo soudního přezkumu).

[6] Stěžovatel dále namítá, že oznámení o snížení dotace by mělo být prohlášeno za nicotné, protože z rozpočtových pravidel nevyplývá pravomoc žalovaného k vydání konečného rozhodnutí o snížení dotace, nýbrž tato pravomoc je svěřena toliko příslušnému orgánu finanční správy. Poukazuje na skutečnost, že již v žalobě namítal, že oznámení o snížení dotace je nicotné i pro vnitřní rozpornost. Na jednu stranu se v něm uvádí, že žalovaný nevyplácí stěžovateli coby příjemci dotace část přiznané dotace, na druhou stranu že je vydáno ve smyslu ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel a zároveň že ve smyslu ust. § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel se na ně nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Prve zmíněné ustanovení upravuje toliko započtení pozastavené dotace na odvod za porušení rozpočtové kázně, nikoliv snížení dotace, resp. nedává žalovanému pravomoc ke snížení dotace, posléze zmíněné ustanovení pak dopadá jen na rozhodnutí o poskytnutí dotace, tedy rovněž se vůbec nevztahuje na snížení dotace. Žalovaný měl podle stěžovatele rozklad vyhodnotit jako podnět k prohlášení nicotnosti, případně byl proti nezákonnému konečnému rozhodnutí ve věci, vydanému mimo rámec ust. § 14e rozpočtových pravidel, přípustný rozklad coby řádný opravný prostředek. V takovém případě měl žalovaný vydat rozhodnutí o rozkladu, kterým by oznámení o snížení dotace zrušil. V opačném případě je nečinný.

[7] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[10] Ze spisu vyplynulo, že oznámení o snížení dotace bylo vydáno v souvislosti s čerpáním finančních prostředků z projektu registr. č. CZ.1.05/2.1.00/01.0027 s názvem HiLASE: Nové lasery pro průmysl a výzkum. Žalovaný oznámení vydal na základě výsledku šetření podezření na nesrovnalost podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole), s přihlédnutím k rozhodnutí místně příslušného

pokračování

finančního úřadu ze dne 28. 3. 2014, č. j.: 1777919/14/2000-04708-104750, na základě porušení rozpočtové kázně, které mělo představovat zaplacení nezpůsobilé platby z projektového investičního a neinvestičního účtu. Z vyjádření žalovaného je patrné, že neoprávněné použití dotačních prostředků žalovaný identifikoval jako porušení zásad zadávání veřejných zakázek ve smyslu § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, podle kterého je zadavatel povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace. Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie a ostatních státech, které mají s Českou republikou či Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce. Podle žalovaného stěžovatel v rámci technických kvalifikačních požadavků požadoval po potenciálních dodavatelích služby technického dozoru investora referenční zakázky s obdobným plněním, které bylo zcela či zčásti financováno z fondů Evropské unie. Podle žalovaného nelze spravedlivě dovozovat, že je takový požadavek nezbytný. Naopak mohl omezit okruh zájemců o zakázku, kteří mají zkušenosti s výkonem požadované činnosti, ovšem na stavbách nefinancovaných z unijních zdrojů.

[11] Aniž by Nejvyšší správní soud hodnotil zákonnost postupu a rozhodnutí žalovaného, která není předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti, konstatuje, že jednání žalovaného lze v obecné rovině podřadit pod ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, neboť není sporu o tom, že dotace přiznaná stěžovateli byla financována z rozpočtu Evropské unie. Další využití dotace stěžovatelem mělo formu veřejné zakázky, při jejímž zadávání stěžovatel podle žalovaného pochybil, to znamená, že porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Tím došlo ke splnění podmínek aplikace ust. § 14e rozpočtových pravidel. Stížní námitky stěžovatele jsou proto v tomto směru nedůvodné, neboť v působnosti žalovaného, který byl poskytovatelem dotace, bylo vydat oznámení o snížení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel.

[12] Ze stejného důvodu není předmětné oznámení o snížení dotace nicotným aktem, neboť jeho jediným nedostatkem je právě označení konkrétního ustanovení zákona, podle kterého žalovaný oznámení vydal. Toto pochybení neznámá, že nebyla dána pravomoc žalovaného k přijetí opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, jak bylo vysvětleno výše, a nečiní oznámení nicotným. Pokud stěžovatel namítá, že je nicotnost dána vnitřní rozporností oznámení, pak nepoukazuje na nic jiného než opět jen na chybnou identifikaci zmocnění k přijetí opatření. Zde je na místě připomenout, že nicotnost představuje toliko nejzávažnější vadu správního aktu.

[13] Důvodnost ostatních námitek stěžovatele se odvíjí od posouzení povahy oznámení o snížení dotace. Vzhledem k poukazu stěžovatele na konkrétní soudní rozhodnutí a námitku, že závěry městského soudu odporují judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, je třeba osvětlit vývoj, kterým tato judikatura ve výkladu opatření vydávaných podle § 14e rozpočtových pravidel prošla. V rozsudku ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 - 26, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření vydávaná podle § 14e rozpočtových pravidel jsou vyloučena ze soudního přezkumu podle § 14e odst. 4

rozpočtových pravidel a nadto ani samotné nevyplacení části dotace není správním úkonem již proto, že se jedná (toliko) o faktické pozastavení platby. Na druhou stranu Nejvyšší správní soud výslovně zdůraznil, že v posuzované věci ani nebylo ust. § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel bezprostředně ve hře, protože stěžovatel nenapadl žalobně opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, ale až poslední dopis žalovaného reagující na jeho výhrady adresované žalovanému poté, když již byla opatření dle § 14e odst. 1 a 2 provedena. To znamená, že otázka povahy oznámení o snížení dotace nebyla právní otázkou nutnou pro posouzení věci.

[14] Následně v obdobné věci vedené pod sp. zn. 2 As 12/2014, ve které tehdejší stěžovatel brojil proti opatření vydanému podle § 14e rozpočtových pravidlech, dospěl druhý senát Nejvyššího správního soudu k názoru o neslučitelnosti omezení soudního přezkumu v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel s ústavním pořádkem. Proto podal k Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto ustanovení ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“. Později svůj návrh v důsledku přijetí novely tohoto ustanovení pozměnil a navrhl, aby Ústavní soud vyslovil, že § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění zákona č. 465/2011 Sb., tj. ve znění účinném od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015, je v části znějící „a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“ v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Tomuto návrhu Ústavní soud vyhověl nálezem ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Mimo jiné uvedl, že *„(p)ozastavení výplaty části dotace je přitom rozhodnutím, které se hluboce dotýká právní sféry jejího příjemce. Takové opatření může mít pro něj závažný dopad, neboť může vést ke zmaření celého jeho naplánovaného a dotací podpořeného záměru; případně i ke vzniku jeho odpovědnosti za neschopnost splnit závazek (typicky uhradit cenu objednané věci či služby), k němuž se zavázal, předpokládaje, že finanční prostředky na jeho uhrazení získá z dotace, bez níž je vůbec nemusí mít k dispozici.“* A dále například: *„Absence soudního přezkumu pozastavení dotace, tedy nemožnost vydání soudního rozhodnutí, které by deklarovalo protizákonnost postupu poskytovatele dotace, pak tedy též může znemožnit či ztížit příjemci vymožení škody, která mu nedůvodným rozhodnutím o pozastavení dotace byla způsobena, čímž dojde rovněž k zásahu do jeho vlastnického práva.“*

[15] Ústavní soud tak, aniž by se výslovně zabýval povahou správního aktu, kterým je pozastavena dotace, jej označil za rozhodnutí, a především dospěl k závěru, že je v jeho důsledku zasahováno do práv příjemce dotace. Pozastavení výplaty části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel je podle Ústavního soudu zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto jeho soudní přezkum nelze podle čl. 36 odst. 2 Listiny vyloučit. Následně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 7. 2015, č. j. 2 As 12/2014 - 82, zrušil příslušné usnesení městského soudu s tím, že úkolem městského soudu v dalším řízení bude po provedení nezbytných procesních kroků posoudit důvodnost všech řádně uplatněných žalobních bodů a také se vypořádat s návrhem na přiznání odkladného účinku žalobě. Je tedy patrné, že v důsledku nálezu Ústavního soudu došlo ke změně pojmání povahy správního aktu vydávaného podle § 14e rozpočtových pravidel. V tomto ohledu neobstojí námitky stěžovatele, který odkazem na znění důvodových zpráv poukazuje na zamýšlené pojetí

pokračování

tohoto institutu. To nemůže být v rozporu s ústavně chráněnými právy a svobodami a ve světle citovaných závěrů Ústavního soudu neobstojí.

[16] Nejvyšší správní soud si je vědom plně hájitelných odlišných stanovisek uplatněných k nálezu Ústavního soudu, ovšem neshledal důvodu, aby se odchýlil od závěrů, ke kterým dospěl ve věci sp. zn. 2 As 12/2014. Vedle toho, jak správně upozornil městský soud v napadeném rozsudku, Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře vyjasnil povahu opatření vydávaného podle § 14e rozpočtových pravidel, a to v souladu s citovaným nálezem Ústavního soudu. Stalo se tak v rozsudku ze dne ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44, ve kterém dospěl k závěru, že nevyplacení části dotace v důsledku tvrzeného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie je činěno úkonem, který je třeba považovat v materiálním smyslu za rozhodnutí. Mimo jiné k tomu uvedl: *„Poskytovatel dotace musí nejprve učinit úvahu a rozhodnout, zda jsou splněny podmínky a může část dotace nevyplatit. Tomu zcela koresponduje poslední věta § 14e odst. 1, podle které poskytovatel přihlédne k závažnosti porušení (pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie) a jeho vlivu na dodržení a cíle dotace. Naposledy uvedené ustanovení jednoznačně stanoví zákonná kritéria, která je třeba zohlednit, pokud se poskytovatel rozhodne dotaci v části nevyplatit. A kde jinde by k takovému zhodnocení mělo dojít než při rozhodování o tom, zda jsou splněny podmínky pro takový postup.“* Pokud stěžovatel uvádí, že závěry městského soudu odporují judikatuře Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, nelze mu tedy přisvědčit.

[17] Pokud stěžovatel uvádí, že měl žalovaný rozhodnout o rozkladu proti oznámení o snížení dotace, pomíjí absenci zákonné úpravy řádných odvolacích prostředků v případě opatření vydaného podle § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění. Podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel platilo, že se na opatření podle odst. 1 až 3 nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Zároveň rozpočtová pravidla ani jiné právní předpisy neobsahovaly úpravu zvláštní, která by nasvědčovala závěru, že je řádný opravný prostředek přípustný. To znamená, že například nároky na odůvodnění oznámení o snížení dotace se odvíjejí podle ust. § 177 odst. 1 správního řádu od základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu, které se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Zároveň však platí, že analogicky lze základní zásady správního řízení aplikovat pouze výjimečně za účelem vyplňování mezer procesní úpravy, a to ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze ovšem vyplňovat mezery jen zdánlivé, tedy specifika řízení, kvůli nimž zákonodárce vyloučil užití obecných předpisů o správním řízení (viz například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Za situace, kdy pro danou věc neexistuje zákonná úprava řádného opravného prostředku, z ničeho nevyplývá úmysl zákonodárce, aby se řádné opravné prostředky v daném případě uplatnily, a není zřejmé, že se tato procesní odchylka dotýká práv příjemců dotace, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem městského soudu, že řízení podle § 14e rozpočtových pravidel bylo podle rozhodné úpravy koncipováno jako jednostupňové. Teprve v důsledku zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, došlo k podřazení institutů

§ 14e rozpočtových pravidel správnímu řádu. Z výše uvedeného je patrné, že žalovaný neměl rozhodovat o rozkladu stěžovatele, neboť nebyl v pozici rozkladového orgánu, který by tak mohl učinit.

[18] Ze soudního spisu je rovněž patrné, že stěžovatel při podání žaloby proti rozhodnutí žalovaného zejména z procesní opatrnosti navrhoval několik alternativních variant žalobního petitu. Pro určení žalobního typu není rozhodné, jak žalobce žalobu označil, ale je třeba ji posuzovat podle jejího obsahu, přičemž pro soud je závazný její petit. Pokud by byl mezi obsahem žaloby a navrženým petitem rozpor, popř. byl rozporný samotný petit, bylo by třeba takovou vadu nejprve odstranit (srov. § 37 s. ř. s. a § 43 o. s. ř.). Za situace, kdy došlo k obratu v judikturním nahlížení na povahu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, zabýval se zdejší soud i otázkou, zda městský soud věnoval dostatečnou pozornost obsahu žaloby a nemohlo dojít k situaci, která by znamenala faktické odepření soudní ochrany stěžovateli (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 - 60, a ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197).

[19] V posuzované věci ovšem k žádnému pochybení, které by stěžovatele připravilo o možnost brojit soudní cestou proti rozhodnutí žalovaného, nedošlo. Vedle řízení o žalobě proti nečinnosti, v němž byl vydán napadený rozsudek, vedl městský soud dále i řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného, neboť jej právě s ohledem na citovanou judikaturu posoudil jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozsudkem ze dne 14. 9. 2015, č. j. 3 A 127/2014 - 73, který nabyt právní moci dne 13. 10. 2015, městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[20] Z výše uvedeného vyplývá, že oznámení o snížení dotace nepředstavuje nicotný akt, neboť k jeho vydání byl žalovaný oprávněn na základě § 14e rozpočtových pravidel. Jedná se o rozhodnutí správního orgánu vydané v jednostupňovém řízení bez řádného opravného prostředku, tudíž městský soud správně odmítl žalobu na nečinnost žalovaného. Postupem městského soudu nedošlo ani k odepření spravedlnosti stěžovateli, neboť ten se mohl proti oznámení o snížení dotace bránit žalobou ve správním soudnictví, čehož úspěšně využil. Nejvyšší správní soud tak nezjistil, že by byl napadený rozsudek nezákonný ani že by se městský soud dopustil namítaných pochybení. Kasační stížnost je proto nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek městského soudu netrpí namítanou vadou, kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 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. Stěžovatel v řízení

pokračování

úspěch neměl a žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, takže Nejvyšší správní soud rozhodl, že žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti nárok na náhradu nákladů tohoto řízení zásadně měl, se tato náhrada nepřiznává.

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

V Brně dne 17. prosince 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu