



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně**, IČO: 70883521, se sídlem nám. T. G. Masaryka 5555, 760 01 Zlín, zastoupena JUDr. Karlem Zuskou, advokátem, se sídlem Radlická 3185/1c, 150 00 Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, 118 12 Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2013, č. j. MSMT-36232/2013-2; a ze dne 22. 1. 2014, č. j. MSMT-36232/2013-4, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2015, č. j. 3 A 44/2014 – 60,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2015, č. j. 3 A 44/2014 – 60, **se ve výroku III. zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný dne 19. 7. 2012 vydal rozhodnutí č. 0205/10/01, o poskytnutí dotace žalobkyni za účelem realizace projektu Rozvoj CTT na UTB ve Zlíně, reg. č. CZ.1.05/3.1.00/10.0205, a to v rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace, prioritní osy 3, výzvy 3.3 - Centra transferu technologií. Dle Přílohy č. 30 Příručky pro žadatele a příjemce Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace (dále jen „Příručka“) byl žadatel/příjemce, vzhledem k tomu, že *„hodnocení a výběr předložených Projektových žádostí a následná administrace projektů v realizaci je velmi složitý proces, který klade velmi velké administrativní /procesní nároky na Řídící orgán“* operačního programu, v situaci, kdy vzniknou pochybnosti o správnosti postupu tohoto orgánu, oprávněn podat proti tomuto postupu nebo posouzení vzniklé situace písemně námitku ve lhůtě 15 kalendářních dnů od okamžiku, kdy obdrží rozhodnutí či vyrozumění tohoto orgánu nebo je informován o procesním či věcném jeho kroku, s nímž nesouhlasí, a to za situace,

kdy nemá příjemce resp. Řídící orgán stanovena zvláštní práva, povinnosti či procesní postupy zvláštními právními předpisy (např. dle § 15 – 18 zákona č. 552/1991 Sb.).

[2] Dne 27. 9. 2013 žalovaný doručil žalobkyni Oznámení o snížení dotace č. S-0205/10/01 ze dne 19. 9. 2013, č. j. MSMT-36232/2013-2 (dále jen „rozhodnutí o snížení dotace“ či „oznámení o snížení dotace“). V tomto oznámení s odkazem na § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“) byla žalobkyně poučena, že *„se na výše uvedené opatření nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“*.

[3] Proti tomuto oznámení podala žalobkyně dne 9. 10. 2013 námitku dle Přílohy č. 30 Příručky. Požadovala přehodnocení postupu žalovaného v předmětné věci. Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014, č. j. MSMT-36232/2013 - 4, doručeným žalobkyni dne 30. 1. 2014 (dále jen „rozhodnutí o námitce“), shledal žalovaný námitku nedůvodnou. Proti rozhodnutí o námitce podala žalobkyně rozklad, na který reagoval žalovaný dne 11. 3. 2014 vyrozuměním o nemožnosti podat rozklad.

[4] Žalobkyně následně podala dne 31. 3. 2014 Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v přijetí opatření podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech a ve snížení dotace, alternativně žalobu proti rozhodnutí žalovaného o námitkách a rozhodnutí o snížení dotace. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 27. 5. 2014 s odkazem na účinnou právní úpravu § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel navrhl odmítnutí žaloby, popř. její zamítnutí.

[5] Městský soud poté, co řízení ve věci přerušil s odkazem na návrh podaný Ústavnímu soudu Nejvyšším správním soudem ve věci sp.zn. 2 As 12/2014, po vydání nálezů Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, rozsudkem ze dne 21. 9. 2015, č. j. 3 A 44/2014 – 60 (dále jen „napadený rozsudek“), rozhodl tak, že se v řízení pokračuje (výrok I.), prohlásil rozhodnutí o námitce za nicotné (výrok II.) a žalobu v části týkající se rozhodnutí o snížení dotace jako opožděnou odmítl (výrok III.), dále uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení (výrok IV.).

[6] Městský soud se nejprve zabýval otázkou povahy opatření přijatého dle § 14e rozpočtových pravidel a dospěl s odkazem na názor vyslovený Ústavním soudem v uvedeném nálezu, jakož i v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44, k závěru, že rozhodnutí o snížení dotace je rozhodnutím ve smyslu § 65 a následující zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). V tomto režimu dále žalobu posuzoval.

[7] Následně vyslovil podle § 76 odst. 2 s. ř. s., že rozhodnutí žalovaného o námitkách je nicotné, neboť bylo vydáno zcela mimo rámec jeho zákonných pravomocí. Rozpočtová pravidla ve znění rozhodném pro posuzovaný případ vylučovala použití obecných předpisů o správním řízení na opatření dle § 14e téhož zákona a sama žádnou speciální úpravu opravných prostředků proti předmětnému rozhodnutí neobsahovala. Jednalo se tudíž o jednostupňové řízení, a pravomoc žalovaného rozhodovat o jakýchkoliv opravných prostředcích tak byla pojmově vyloučena. Tu totiž může založit jedině zákon a nemohla být založena Příručkou k danému operačnímu programu. Z těchto důvodů městský soud dospěl k závěru, že žalobkyně mohla napadat podle § 65 s. ř. s. přímo

pokračování

rozhodnutí o snížení dotace, které jí bylo doručeno dne 27. 9. 2013. Jelikož žaloba byla podána až dne 31. 3. 2014, musela být jako opožděná odmítnuta.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání

[8] Rozsudek městského soudu ve výroku III. (odmítnutí žaloby) napadla žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížností, kterou opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek ve vymezené části zrušil.

[9] Po shrnutí skutkového stavu stěžovatelka namítá, že k odmítnutí žaloby došlo nezákonně, neboť otázku včasnosti městský soud posoudil izolovaně od rozhodnutí o námitce a přepjatě formalisticky, v důsledku čehož odepřel stěžovateli přístup k soudu. Domnívá se, že žaloba byla podána včas. Byť bylo rozhodnutí o námitkách prohlášeno za nicotné a na takový správní akt se hledí jako na neexistující, je otázka jeho nicotnosti předmětem soudního přezkumu a soud vysloví ve výroku rozsudku nicotnost až po posouzení obsahu napadeného rozhodnutí. Do té doby se s ním musí nakládat, jakoby existovalo, jinak by žalobce ani nebyl aktivně legitimován k podání žaloby (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 – 65). Městský soud tudíž při posuzování oznámení o snížení dotace nemohl zcela odhlédnout od existence rozhodnutí o námitce. Tímto rozhodnutím dle stěžovatelky pouze vyvrcholil proces protiprávního jednání žalovaného, kterým byla definitivně zkrácena o část dotace. Oznámení o snížení dotace se stalo konečným rozhodnutím až ve spojení s rozhodnutím o námitce. Za konečné jej považoval i žalovaný, když meritorně rozhodl o námitce stěžovatelky podané v souladu s Příručkou. Tento institut (námitku) sám žalovaný zakotvil v metodických pravidlech jako opravný prostředek příjemce dotace proti postupu žalovaného coby poskytovatele dotace (resp. řídicího orgánu daného operačního programu). Teprve vydáním rozhodnutí o námitce projevil žalovaný vůli snížit dotaci s konečnou platností, kterou stěžovatelka seznala až oznámením tohoto aktu. Dříve proto nemohla začít běžet lhůta dle § 72 s. ř. s. pro podání žaloby proti oznámení o snížení dotace. Tím spíše, že § 14e rozpočtových pravidel nemá sloužit k definitivnímu snížení dotace, nýbrž pouze k dočasnému pozastavení platby. Takovou vlastnost mu nemůže přiřknout ani případná nicotnost rozhodnutí o námitce. To nemůže ani vést ke zpětnému uplynutí lhůty pro podání žaloby.

[10] Stěžovatelka dále namítá, že opravný prostředek byl zakotven v Příručce, která je pro stěžovatelku dle rozhodnutí o poskytnutí dotace závazná. Pokud je v této příručce zakotven institut námitek nad rámec či v rozporu se zákonem, nemůže to jít k tíži příjemce dotace (stěžovatelky). Dle judikatury (viz rozsudky městského soudu ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006 – 55, a Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, č. j. 2 Afs 42/2011 – 57) musí být pravidla pro poskytnutí dotace nastavena tak, aby byly příjemcům od počátku zřejmé podmínky, za nichž na finanční prostředky vzniká nárok. Není-li tomu tak, nelze to příjemci klást k tíži a v případě možnosti dvojího výkladu musí být zvolen výklad ve prospěch příjemce. Nelze proto akceptovat stav, kdy žalovaný - poskytovatel dotace jako silnější strana veřejnoprávního vztahu svým protiprávním postupem (zakotvením institutu námitek nad rámec zákona) v podstatě připravil stěžovatelku o možnost jakkoliv se bránit proti snížení dotace, na kterou má stěžovatelka za předpokladu splnění dotačních podmínek nárok. Za této situace je nutné považovat za okamžik vydání rozhodnutí ve věci snížení dotace až vydání rozhodnutí o námitce. Teprve od doručení tohoto rozhodnutí mohla začít plynout lhůta k podání

žaloby proti snížení dotace, se kterým stěžovatelka nesouhlasí. Ke snížení dotace došlo s konečnou platností až vypořádáním námitky a do té doby by byla žaloba v jistém smyslu předčasná.

[11] Stěžovatelka zdůrazňuje, že soudy by měly k odmítání návrhu pro opožděnost přistupovat obezřetně a zkoumat, zda měl účastník řízení reálnou možnost předvídat odmítnutí návrhu a podle toho argumentovat a předkládat důkazy (nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 2637/08). Tím se však městský soud nezabýval. Stěžovatelka neměla reálnou možnost předvídat, že žaloba bude odmítnuta jako opožděná, neboť v dobré víře podala námitku jako řádný opravný prostředek a vyčkala konečného rozhodnutí ve věci. Jedině takové rozhodnutí je možné napadat žalobou dle § 65 s. ř. s., kdy je podle § 68 s. ř. s. nutné vyčerpat řádné opravné prostředky. Stěžovatelka poukazuje, že v jiném sporu týkajícím se nevyplacení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (sp. zn. 11 A 173/2014) městský soud naopak uvedl, že za opravný prostředek ve smyslu s. ř. s. je třeba považovat i námitku. Byť se jednalo o obdobnou věc, městský soud rozhodl rozdílně. Nemůže být k tíži účastníka řízení a vést k odmítnutí návrhu, byl-li nesprávně poučen správním orgánem o skutečnostech rozhodných pro běh lhůty k podání návrhu soudu, k čemuž stěžovatelka odkazuje na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2004, č. j. 6 A 100/2002 – 74, a na nález Ústavního soudu ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03.

[12] Dle stěžovatelky by měla být lhůta pro podání žaloby zachována i z důvodu derogace protiústavní výluky ze soudního přezkumu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, kterou prohlásil za protiústavní Ústavní soud nálezem ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Příslušná část ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 (tedy v rozhodném znění) proto nemá být dle Ústavního soudu aplikována. Stěžovatelka tak do té doby nemohla v souladu se zákonem podat žalobu na přezkum oznámení o snížení dotace, byť to bylo protiústavní. Domnívá se proto, že protiústavní stav musí být napraven dodatečně, když zmeškání lhůty nelze prominout a lhůta uplynula dříve, než mohla být žaloba podána, tedy kdy tomu už nebránila protiústavní zákonná úprava. V opačném případě by se jednalo o protiústavnost obdobnou, jako byla shledána citovaným nálezem za rozpornou s ústavním pořádkem. Podstata základních práv (zde na spravedlivý proces) musí být dle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) šetřena. Dle stěžovatelky je tak v daném případě třeba nezbytně dospět k ústavně konformnímu závěru, že dříve, než došlo nálezem Ústavního soudu k derogaci výluky ze soudního přezkumu zakotvené v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, nemohla lhůta dle § 72 s. ř. s. plynout, případně musí být soudní přezkum umožněn přímo na základě čl. 36 Listiny.

[13] Dále stěžovatelka považuje za nesprávné posouzení právní otázky postup městského soudu spočívající v nevyslovení nicotnosti oznámení o snížení dotace, přestože žalovaný nemá ani na základě § 14e rozpočtových pravidel pravomoc k jeho vydání, resp. k definitivnímu a konečnému snížení dotace. K nicotnosti rozhodnutí má však městský soud přihlížet z úřední povinnosti, jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2006, č. j. 1 Afs 6/2005 – 65, přičemž stěžovatelka v žalobě nicotnost namítala. Následně stěžovatelka rozvádí argumentaci týkající se nemožnosti žalovaného přistoupit na základě § 14e rozpočtových pravidel ke konečnému snížení dotace, neboť na základě předmětného ustanovení lze dotaci pouze dočasně pozastavit.

pokračování

[14] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný vyjádřil názor, že postupoval zcela v intencích ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, když přistoupil k nevyplacení dotace, a je nerozhodné, jak tento akt označil.

[15] Dále se domnívá, že stěžovatelku poučil správně o skutečnostech rozhodných pro běh lhůty k podání žaloby, neboť soudní přezkum opatření dle § 14e rozpočtových pravidel byl v době vydání napadeného rozhodnutí vyloučen, o čemž byla stěžovatelka v oznámení o snížení dotace řádně poučena. Soudní přezkum byl umožněn až na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. 12/14.

[16] Ve vztahu k institutu námitek zakotvených v Příručce žalovaný uvádí, že se jednalo pouze o formálně upravenou možnost podat podnět ohledně tvrzené pochybnosti o správnosti postupu poskytovatele dotace. Vyrozumění o posouzení námitky je tedy pouhou odpovědí žalovaného (poskytovatele dotace) příjemci dotace v rámci zásady dobré správy. Žalovaný proto nesouhlasí s výrokem městského soudu o nicotnosti takového vyrozumění. Názor vyjádřený soudem neodpovídá povaze daného sdělení.

[17] Jelikož institut námitek nepředstavuje opravný prostředek proti opatření dle § 14e rozpočtových pravidel a jedná se pouze o úpravu obsaženou v dokumentaci k danému operačnímu programu, počala dle žalovaného lhůta pro podání žaloby stěžovatelce běžet po doručení oznámení o snížení dotace.

[18] Žalovaný konstatuje, že v rozsudku sp. zn. 11 A 173/2014 (na který upozorňuje stěžovatelka) městský soud pochybil, když odkazoval na § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015, přestože pro posouzení daného případu bylo rozhodné znění zákona účinné do 19. 2. 2015, kde institut námitek upraven není.

[19] Žalovaný dále na podporu názoru o opožděnosti žaloby uvádí, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu je oznámení o snížení dotace rozhodnutím v materiálním smyslu dle § 65 s. ř. s. a institut námitek nelze považovat za řádný opravný prostředek, stěžovatelka měla proto podat žalobu proti Oznámení o snížení dotace v zákonné lhůtě dle § 72 s. ř. s.

[20] Dle žalovaného z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že Oznámení o snížení dotace lze považovat za rozhodnutí konečné a domnívá se, že není nicotné ani nezákonné.

[21] Stěžovatelka vyjádřila v replice ze dne 11. 2. 2016 nesouhlas s argumentací žalovaného, dle které nepředstavují námitky zakotvené v Příručce opravný prostředek, ale jsou pouze podnětem k revizi rozhodnutí o snížení dotace a správní orgán na ně neformálně odpovídá v rámci zásady dobré správy. Dle stěžovatelky se jedná o účelový a absurdní závěr, který je neslučitelný s principy právního státu. Odkazuje na úpravu obsaženou v Příručce, dle je zřejmé, že předmětné námitky mají charakter řádného opravného prostředku, nikoliv nenárokového podnětu. Zejména mají sloužit k ochraně práv příjemce dotace a ne jej o ni připravit. Výklad, dle něhož by byla stěžovatelka v důsledku využití námitek zcela připravena o efektivní ochranu svých práv z důvodu uplynutí lhůty pro podání žaloby, je nepřijatelný. Žalovaný jako správní orgán nemohl zakotvením institutu námitek v dotačních pravidlech zbavit stěžovatelku práva na soudní ochranu. Ztrátu možnosti vyvolat soudní přezkum nemohla stěžovatelka reálně

předpovídat, a soud by protiprávní jednání žalovaného neměl aprobovat tím, že jí odepře soudní ochranu.

[22] Naopak v rozporu se zásadou dobré správy je dle stěžovatelky postup žalovaného, který nejdříve zakotvil institut námitek a následně mu upřel patřičnou relevanci jeho označením za pouhý podnět. Zároveň jsou tím porušeny i zásady zakotvené v § 2 odst. 2 a 3 a § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Dle názoru vyjádřeného žalovaným by stěžovatelka byla nucena podat žalobu souběžně s námitkami, ovšem s rizikem materiální předčasnosti žaloby, nadto ve stavu, kdy ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel vylučovalo soudní přezkum a kdy žalovaný stěžovatelku mátl nezákonným postupem i uložením povinnosti řídit se Příručkou, ve které zakotvil institut námitek. Žalovaný svůj postoj až následně změnil, avšak nepředvídatelnost a nejednoznačnost pravidel vytvořených žalovaným nemůže jít k tíži stěžovatelky jako příjemce dotace, což vyplývá zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, č. j. 2 Afs 42/2011 – 57. Stěžovatelka byla vázána rozhodnutím o poskytnutí dotace, dle kterého se musí řídit Příručkou, na základě níž také podala proti oznámení o snížení dotace námitky. Ty žalovaný zamítl a toto rozhodnutí stěžovatelka následně napadla žalobou.

[23] Stěžovatelka zopakovala, že žalovaný coby poskytovatel dotace není oprávněn vydat konečné rozhodnutí ve věci snížení dotace. Ani žalovaným odkazovaná judikatura nepodporuje názor opačný.

[24] Následně stěžovatelka opět argumentovala, stejně jako v kasační stížnosti, že rozhodnutí o snížení dotace se stalo konečným (avšak v rozporu s rozpočtovými pravidly) až vydáním rozhodnutí o námitce, neboť teprve tímto úkonem projevil žalovaný vůči stěžovateli vůli snížit dotaci s konečnou platností. Městský soud neměl oznámení o snížení dotace posuzovat izolovaně od rozhodnutí o námitce. Žaloba byla podána včas v zákonné lhůtě počínající běžet ode dne doručení rozhodnutí o námitce. Nadto stěžovatelka opakuje, že lhůta pro podání žaloby nemohla začít běžet před derogací protiústavní výluky ze soudního přezkumu Ústavním soudem, přičemž žaloba byla podána ještě před tím, než k derogaci došlo.

[25] V duplice ze dne 30. 3. 2016 žalovaný tvrdí, že stěžovatelku o možnost podat žalobu nepřipravil, když vyčkávala na vyřízení námitek, neboť ty byly v metodické dokumentaci zakotveny v době, kdy byl soudní přezkum opatření dle § 14e rozpočtových pravidel výslovně vyloučen, o čemž žalovaný stěžovatelku v oznámení o snížení dotace poučil. Nález Ústavního soudu připouštějící soudní přezkum v této věci byl vydán až 16. 6. 2015, proto nelze hovořit o postupu žalovaného, který by byl v rozporu s principem právní jistoty a právem na spravedlivý proces. Jelikož v rozhodné době neexistoval žádný opravný prostředek proti opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, zavedl žalovaný institut námitek, aby příjemci umožnil podat podnět na základě pochybností o správnosti postupu žalovaného jako poskytovatele dotace. Vyřízení námitek jako odpověď příjemci v rámci dobré správy však nemůže být rozhodné pro účely běhu lhůty pro podání žaloby a uvedený postup nemůže být žalovanému kladen k tíži. Jelikož opravné prostředky proti opatření dle § 14e rozpočtových pravidel byly vyloučeny přímo na základě zákona, nemohla se stěžovatelka zastoupená ve věci advokátem domnívat, že vyřízení námitek dle Příručky opravným prostředkem je. Stěžovatelka si měla být vědoma, že opravný prostředek ze zákona přípustný není, a mohla tedy předpokládat, kdy jí počíná běžet lhůta

pokračování

k podání žaloby. Nadto mohla sama zpochybnit ústavnost výluky ze soudního přezkumu a případně podat ústavní stížnost.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[26] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[27] Kasační stížnost žalobkyně je důvodná.

[28] Z ustálené judikatury kasačního soudu plyne, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, jak vyplývá např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS. Na tom nic nemění skutečnost, že v daném případě stěžovatelkou napadený výrok III. o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2013 pro opožděnost, je jedním z výroků rozsudku městského soudu.

[29] Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky. Jinou vadu řízení může představovat i postup soudu, který ač vázán § 37 odst. 5 s. ř. s. nevyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a o následcích neodstranění vady ve lhůtě k tomu stanovené účastníka řádně nepoučí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128).

[30] Stěžovatelka předně namítá, že k odmítnutí žaloby výrokem III. rozhodnutí městského soudu došlo nezákonně a městský soud tak odepřel stěžovateli přístup k soudní ochraně, jestliže za daných skutkových okolností a právní úpravy shledal žalobu opožděnou.

[31] Právo na přístup k soudu není absolutní, může být, a zpravidla bývá předmětem omezení, mj. týkajících se i podmínek řízení. Tato omezení jsou z pohledu základních procesních práv dovolená a jsou důsledkem skutečnosti, že již svou podstatou právo na přístup k soudu vyžaduje regulaci státem. Nicméně státem aplikovaná omezení nesmí zabránit nebo omezit přístup k soudu takovým způsobem nebo do takové míry, že by byla zasažena samotná podstata tohoto práva. Navíc musí sledovat legitimní cíl, a musí existovat rozumný vztah proporcionality mezi použitými prostředky a cílem, jehož má být dosaženo (usnesení Ústavního soudu sp.zn. III. ÚS 2487/15 ze dne 19. 4. 2016).

[32] Zákonná úprava lhůt k podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu nebo žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu, popř. návrhu na zrušení opatření obecné povahy či jiných návrhů, jimiž se lze dle § 4 s.ř.s. domáhat ochrany veřejných subjektivních práv před soudy ve správním soudnictví sleduje legitimní cíl, jímž je právní jistota nastolená akty správních orgánů, popř. vázanost adresátů jinými zákonnými postupy. Zákonná lhůta, v níž lze uplatnit právo u soudu, vychází i ze zásady, že každý si střeží svá práva. Musí však být objektivně nastavena tak, aby existovala reálná možnost adresáta své právo na soudní kontrolu uplatnit, aby nešlo o ochranu pouze iluzorní (k tomu srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/09 a Pl. ÚS 12/07).

[33] Zákon ukládá soudu při zkoumání podmínek řízení zohlednit případné překážky uplatnění takového práva, např. nesprávné poučení správního orgánu o skutečnostech rozhodných pro běh lhůt k podání návrhu (§ 46 odst. 5 s.ř.s.).

[34] Na včasné uplatnění práva u soudu má nesporný vliv i volba a určení žalobního typu, kterým se lze ochrany u soudu domáhat, neboť lhůty k podání žaloby/návrhu se u jednotlivých typů liší. Správnou volbu příslušného žalobního typu předurčuje jednoznačnost a srozumitelnost samotné právní úpravy, kterou je správní orgán vázán a podle které v dané konkrétní věci postupuje.

[35] Podle judikatury kasačního soudu 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.; viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 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).

[36] Podle Nejvyššího správního soudu v případě, kdy došlo k obratu v judikatorním nahlížení na povahu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, je nutné, aby se soud zabýval i otázkou, zda nemohlo dojít k situaci, která by znamenala faktické odepření soudní ochrany (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 36).

[37] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění (účinném do 19. 2. 2015) stanovilo:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

pokračování

[38] V posuzované věci oznámení o snížení dotace ze dne 19. 9. 2013 bylo doručeno stěžovateli 27. 9. 2013 s poučením v souladu s § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, že opatření je vyloučeno ze soudního přezkumu.

[39] Stěžovatelka, vázána povinnostmi dle Příručky pro žadatele, využila i právo dle Přílohy č. 30, podat námitku (která sice nebyla zákonem upraveným prostředkem obrany, rozpočtová pravidla žádný opravný prostředek proti oznámení resp. informaci o nevyplacení části dotace nezakotvila).

[40] Dne 31. 3. 2014, do dvou měsíců od doručení rozhodnutí o námitce dne 30. 1. 2014, podala stěžovatelka žalobu s návrhem, aby soud: 1. určil, že zásah žalovaného spočívající v přijetí opatření podle §14e rozpočtových pravidel a ve snížení dotace je nezákonný, alternativně 2. aby oznámení o snížení dotace a rozhodnutí o námitce proti tomuto oznámení zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[41] Z judikatury, která podání této žaloby předchází, plyne, že krajské soudy žalobu (i včas podanou) proti sdělení resp. oznámení o snížení dotace s odkazem na zákonnou výlukou odmítaly.

[42] V rozsudcích ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 - 87, a ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 - 26, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že opatření dle citovaného ustanovení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.

[43] V rozsudku ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 - 87, soud sice přezkoumával usnesení o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), nicméně zabýval se i povahou opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. Vyslovil zde, že *„[i]nstitut nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (fakticky pozastavení výplaty v určité výši) je jednak fakultativní, a jednak nepředstavuje konečnou administrativně právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace, a to již proto, že tu nejde o žádný správní úkon, nýbrž (toliko) o faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení, jak výslovně stanoví § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. O ústavní konformitě tohoto ustanovení nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti a ani stěžovatel v tomto směru ničeho nenamítá. Avšak i kdyby výhradu protiústavnosti § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel stěžovatel uplatnil, nemohl by ji v nynějším řízení Nejvyšší správní soud jakkoliv (např. návrhem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy) řešit, a to dokonce i kdyby se s ní ztotožnil. Na uvedeném nic nemění ani fakt, že poskytovatel dotace informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve své předchozí judikatuře (viz např. rozsudek ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30), ochrany případně dotčené právní sféry se příjemce dotace může domáhat prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v realizační fázi (zde v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně)“.* Stěžovatel argumentoval rovněž tím, že žaloba proti oznámení o snížení dotace ze dne 7. 11. 2013 byla rovněž odmítnuta s odkazem na výlukou dle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel (k tomu viz níže bod [45] věc Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 12/2014). Devátý senát k tomu uvedl, že *„v případě přesvědčení stěžovatelky o nezákonném zásahu do jejích práv opatřením provedeným dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, nelze bez dalšího vyloučit ochranu proti takovému postupu ve správním soudnictví cestou podání příslušné (tzv. zásahové) žaloby“.*

[44] 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 v žalobě opatření dle § 14e rozpočtových pravidel ze dne 28. 5. 2013, ale až poslední dopis žalovaného ze dne 26. 7. 2013, reagující na jeho výhrady /námitky, včetně žalovaným doporučených „námitok v II. instanci“) adresované žalovanému poté, když již byla opatření dle § 14e odst. 1 a 2 provedena.

[45] V podání ze dne 30. 5. 2014, č. j. 2 As 12/2014 – 45, kterým Nejvyšší správní soud předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení části ustanovení § 14e rozpočtových pravidel zakotvující výluky ze soudního přezkumu opatření dle odst. 1, druhý senát dospěl k názoru o neslučitelnosti omezení soudního přezkumu v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Zhodnotil právní úpravu předmětného institutu jako nedostatečnou, neboť „neobsahuje žádné časové omezení účinků tohoto opatření, které podle svého smyslu nepochybně je a má být opatřením toliko předběžným a dočasným. Je tomu tak zejména proto, že jediným orgánem, který je oprávněn kvalifikovat pochybení příjemce a uložit za ně sankci v podobě odvodu, je finanční úřad, nikoli poskytovatel dotace“.

[46] Osmý senát v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44, vyslovil, že opatření dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím, jehož vydání v náležité formě se dokonce lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s.

[47] Ústavní soud v nález ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, jímž prohlásil za protiústavní výluky ze soudního přezkumu předmětného opatření zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel v rozhodném znění, jednoznačně vycházel z premisy, že opatření o nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím v materiálním smyslu (to ostatně potvrzuje i odlišné stanovisko soudce Vladimíra Kůrky v čl. II.). 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.“

[48] 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.

pokračování

[49] Následně Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 7. 2015, č. j. 2 As 12/2014 - 82, zrušil usnesení městského soudu ze dne 2. 1. 2014, sp. zn. 9A 200/2013, 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.

[50] Je tedy patrné, že v důsledku nálezů Ústavního soudu došlo ke změně pojmání povahy správního aktu vydávaného podle § 14e rozpočtových pravidel. Nejen, že byla zákonná výlučka ze soudního přezkumu prohlášena za protiústavní, ale je i zjevné, že v době podání žaloby nebyla právní úprava institutu opatření o pozastavení výplaty dotace ani soudy jednoznačně vykládána v tom smyslu, zda je vyloučen jen přezkum opatření jako rozhodnutí, nebo i žaloba na ochranu před zásahem, či zda je ochrana zajištěna až žalobou proti rozhodnutí finančního úřadu o odvodu za porušení rozpočtové kázně (jako konečnému). Následně (po podání žaloby) se judikatura rozešla i v hodnocení povahy předmětného opatření v tom, zda jde o rozhodnutí či faktický úkon. Nastíněné otázky se vyjasnily až díky citovanému nálezu Ústavního soudu.

[51] Městský soud s ohledem na nález Ústavního soudu správně vycházel z toho, že napadené opatření o snížení dotace je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., rovněž uzavřel, že dle účinné právní úpravy do 19. 2. 2015 šlo v takovém případě/tj. šlo-li o rozhodnutí/ o rozhodnutí správního orgánu vydané v jednostupňovém řízení bez řádného opravného prostředku. Nicméně podle Nejvyššího správního soudu nepřihlédl dostatečně k tomu, že dle dotčené právní úpravy vůbec postup nepodléhal ani obecným předpisům o správním řízení, nebylo proto možné v pravém slova smyslu hovořit o „jnostupňovém řízení“, toliko o tom, že zákon nestanovil žádný opravný prostředek. Svým výkladem pak zasáhl za dané procesní situace a vývoje judikatury do legitimního očekávání stěžovatelky, že její věc bude meritorně posouzena, pakliže žalobu proti zásahu (tzn. jeden z možných prostředků ochrany) podala včas.

[52] Z judikatury Ústavního soudu plynou dva rozdílné koncepty legitimního očekávání. První koncept legitimního očekávání je spojen s nabýváním majetku a ochranou poskytovanou příslibu nabytí majetku. Druhý koncept legitimního očekávání nesouvisí s otázkou nabýváním majetku, nýbrž představuje jednu ze základních zásad správního práva spočívající v ochraně očekávání, že stát bude určitým konkrétním způsobem v dané věci jednat (viz Langášek, T. *Ochrana legitimního očekávání*. In Sborník z konference Dny práva – 2008 – Days of law. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1854 – 1855. Dostupný z: www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/SBORNIK.pdf).

[53] Lze odkázat na rozhodnutí Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, z nichž některá se týkají prvního shora uvedeného konceptu legitimního očekávání [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.), rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 5. 1. 2000 ve věci Beyeler proti Itálii, stížnost č. 33202/96, stejně jako rozhodnutí ze dne 19. 6. 2001 ve věci Zwierzynski proti Polsku, stížnost č. 34049/96, rozhodnutí ESLP jsou přístupná na <http://echr.coe.int>], některá druhého konceptu [např. nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173)].

[54] Postupem městského soudu došlo k odepření spravedlnosti stěžovatelce. Respektovala-li výlučku ze soudního přezkumu (právní úpravu § 14e odst. 4 účinnou až do

19. 2. 2015, až nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015 prohlášenou za protiústavní), mohla se proti oznámení o snížení dotace bránit ve správním soudnictví (s alespoň nějakou mírou pravděpodobnosti na dosažení meritorního přezkumu), dle výkladu dotčeného ustanovení § 14e rozpočtových pravidel judikaturou zastávaného do doby podání žaloby, jen žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Zásah představoval podle tvrzení žaloby celý postup žalovaného ukončený rozhodnutím o námitce. Od vymezení zásahu v žalobě by se měla odvíjet i lhůta pro podání žaloby. Byla-li žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podána včas, měl městský soud, vzhledem ke shora uvedenému, považovat žalobu za včasnou, neboť jiný postup vedl k odepření soudní ochrany. Včasnost žaloby proti rozhodnutí o snížení dotace nemohl posuzovat zcela izolovaně od všech okolností daného případu.

[55] Závěr, že institut námitek byl zakotven jen v dotačních pravidlech (v příloze č. 30 Příručky) a příjemce musí žalovat původní rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace, a pokud mu v důsledku podání námitek a rozhodování o nich uplynula lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace, bude žaloba odmítnuta pro opožděnost, nemůže obstát. I když je takové řešení v souladu s obecnými principy soudního řádu správního, neboť podmínkou pro podání žaloby není vyčerpání jiných prostředků ochrany, než které vyplývají ze zákona, nelze v daném případě vzhledem ke shora uvedenému dovozovat, že příjemci dotace mělo být zřejmé, že se měl soudně bránit hned, zvláště když rozpočtová pravidla před novelou provedenou zákonem č. 25/2015 Sb. (novela účinná od 20. 2. 2015) použití správního řádu vylučovala a žádné speciální opravné prostředky nestanovila. Naopak je pochopitelné, že příjemce vyčerpá všechny možnosti obrany, které má k dispozici a které mu samotné dotační podmínky nabízí, zvláště pak, jestliže zákon výslovně soudní ochranu vylučuje. Požadavek, aby se adresát aktů orgánu veřejné moci při nejednoznačnosti právní úpravy bránil hned pouze z procesní opatrnosti, není přiměřený. Pokud je mu správním orgánem umožněno podat proti informaci o nevyplacení části dotace námitky, nabízí se výklad ve prospěch účastníka řízení, neboť ten se řídil pokyny orgánu veřejné moci.

[56] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11 orgány veřejné moci musí respektovat princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, posuzují-li, zda byl určitý procesní prostředek ochrany práva podán řádně a včas. Účastníku řízení nesmí být na újmu, pokud opravný prostředek proti rozhodnutí podal v dobré víře ve správnost v něm obsaženého poučení. I když nesprávné poučení nemůže v rozporu se zákonem založit přípustnost opravného prostředku, *„je však třeba přihlídnout k tomu, že pokud stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, vycházející z jeho nesprávného poučení, nelze mu přičíst k tíži, že za rozhodující skutečnost pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby považoval až doručení sdělení o vyřízení tohoto opravného prostředku“*. Trvání soudů na dodržení lhůty pro podání žaloby počínající v okamžiku doručení původního rozhodnutí by znamenalo *„odepření spravedlnosti, resp. přístupu k soudu, neboť za situace, kdy byl stěžovatel na základě poučení v dobré víře v existenci opravného prostředku, od něj nebylo možné očekávat podání žaloby“*.

[57] Obdobně lze počátek předmětné lhůty odvíjet až ode dne, kdy bylo stěžovatelce doručeno rozhodnutí příslušného správního orgánu o námitkách. Opačný závěr je v rozporu s právem na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že jak ve věci v uvedeném nálezu přímo řešené, tak v situacích, na které Ústavní soud upozorňoval, se jednalo o nesprávné poučení o možnosti podat opravný prostředek, který sice v onom

pokračování

případě nebylo možné využít, avšak obecně existoval. Na rozdíl od toho rozpočtová pravidla v rozhodném znění institut námitek proti pozastavení výplaty dotace neznala a ze zákona bylo zřejmé, že proti pozastavení výplaty dotace poskytovatelem se již nelze nijak bránit. K tíži příjemce však nelze přičítat, že orgánem veřejné moci byla nastavena pravidla čerpání dotace tak, že mohl podat námitky, a odeprít tak příjemci právo domáhat se před nezávislým a nestranným soudem ochrany svých práv.

[58] Nejvyšší správní soud si je rovněž vědom, že, oproti odkazované judikatuře Ústavního soudu, o možnosti podat opravný prostředek (námitku) proti rozhodnutí o snížení dotace nebyla stěžovatelka poučena přímo v tomto rozhodnutí, ale uvedená možnost vyplývala „pouze“ z Příručky, která je součástí podmínek pro čerpání dotace. Nelze však přehlédnout, že příjemce musí bezpodmínečně dodržet všechny dotační podmínky, ke kterým byl poskytovatelem zavázán, a pokud tak neučiní, je postižen odvodem za porušení rozpočtové kázně (§ 44 a 44a rozpočtových pravidel), či předmětným pozastavením výplaty dotace. Oprávněně se proto i domnívá, že nejen povinnosti, ale i práva zakotvená v dotačních podmínkách, jsou pro všechny strany závazná a poskytovatel dotace je stanovil v souladu se zákonem. Úprava zakotvená v rozhodnutí o poskytnutí dotace, či v příručkách, jež jsou jeho součástí, proto musí mít pro příjemce stejné následky jako poučení obsažené v samotném rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace. Nelze po něm spravedlivě požadovat, aby podával žalobu, pokud mu poskytovatel dotace dal možnost, jak rozhodnutí ještě jinak změnit.

[59] Nadto se v daném případě jedná o jednoho adresáta (účastníka) rozhodnutí a prolomení lhůty, resp. výklad v jeho prospěch se nedotkne práv a povinností jiných osob (k tomu srov. *a contrario* např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13).

[60] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal důvodnými námitky stěžovatelky, podle nichž lhůta k podání žaloby nemohla uplynout dříve, než žalovaný rozhodl o opravném prostředku, který sám zakotvil v dotačních pravidlech, bylo by nadbytečné zabývat se argumentací stěžovatelky, že lhůta k podání žaloby nemohla uplynout před prohlášením výluky ze soudního přezkumu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel za protiústavní.

[61] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost opodstatněnou z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy že městský soud žalobu nezákonně odmítl, nemohl se již zabývat námitkami stěžovatelky, že žalovaný nebyl oprávněn na základě § 14e rozpočtových pravidel dotaci definitivně snížit. Hodnocení této otázky spadá do posouzení merita věci, s ní se proto městský soud při odmítnutí žaloby nemohl řádně vypořádat. Její posouzení Nejvyšším správním soudem by bylo nyní předčasné.

IV. Závěr a náklady řízení

[62] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výroku III. rozsudku městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. shledal důvodnou a rozhodnutí městského soudu v tomto rozsahu vymezeném kasační stížností zrušil. Městský soud v Praze, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, v dalším řízení, vzhledem k žalobní argumentaci napadající oznámení o snížení dotace i z důvodu, že se má jednat o konečné rozhodnutí o snížení dotace (nikoli toliko pozastavení výplaty části dotace) následně vyčká rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího

správního soudu ve věci mu předložené pod sp.zn. 6 Afs 270/2015. V intencích závěrů rozšířeného senátu následně ve věci rozhodne.

[63] V novém řízení rozhodne krajský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. listopadu 2016

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu