



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 žalobce: **Fyzikální ústav AV ČR, v. v. i.**, IČO: 68378271, se sídlem Na Slovance 1999/2, 182 21 Praha, zastoupen JUDr. Karlem Zuskou, advokátem, se sídlem Radlická 3185/1c, 150 00 Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/7, 118 12 Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT-2566/2014-2; a ze dne 18. 10. 2013, č. S-0061/02/02, č. j. MSMT-40454/2013-1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2016, č. j. 8 A 66/2014 – 94,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2016, č. j. 8 A 66/2014 – 94, **se ve výroku II. a 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 vydal dne 2. 8. 2011 rozhodnutí č. 0061/02/01 o poskytnutí dotace žalobci za účelem realizace projektu ELI: Extreme Light Infrastructure, reg. č. CZ.1.05/1.1.00/02.0061, v rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace, prioritní osy 1 Evropská centra excelence, pro oblast podpory 1.1, výzvy 1. 1.

[2] Dne 29. 10. 2013 žalovaný doručil žalobci Oznámení o snížení dotace č. S-0061/02/02, ze dne 18. 10. 2013, č. j. MSMT-40454/2013-1 (dále jen „rozhodnutí o snížení dotace“ či „oznámení o snížení dotace“). Snížení dotace bylo dle oznámení vydáno v souladu s § 14e odst. 1 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“), a v souladu s výsledkem šetření podezření na nesrovnalost

podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších zákonů. Žalovaný uvedl, že žalobci jako příjemci dotace nevyplácí část přiznané dotace ve výši 721.366,8 Kč, neboť realizoval pět jednotlivých nákupů softwarového vybavení, kdy každý z nich sám o sobě nepřekročil finanční limit stanovený Pravidly pro výběr dodavatelů OP VaVpI, verze 4.0 pro povinnost realizovat výběrové řízení. Jednalo se ale o předmět plnění, který spolu věcně souvisí, jelikož ve všech případech šlo o software, který lze zařadit do kategorie „základní softwarové vybavení“. Dopustil se tak neoprávněného rozdělení zakázky. U zakázky na pronájem kancelářského nábytku nedodržel formalizovaný postup pro zadání, když neuveřejnil výzvu k podání nabídky způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[3] Proti tomuto oznámení podal žalobce dne 13. 1. 2014 námitku dle Přílohy č. 30 Příručky pro žadatele a příjemce Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace (dále jen „Příručka“). Požadoval přehodnocení postupu žalovaného v předmětné věci. Dle uvedené přílohy 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 jeho procesním či věcném kroku, s nímž nesouhlasí, a to za situace, kdy nemá příjemce resp. Řídící orgán stanovená zvláštní práva, povinnosti či procesní postupy zvláštními právními předpisy (např. dle § 15 – 18 zákona č. 552/1991 Sb.).

[4] Rozhodnutím ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT-2566/2014-2, doručeným žalobci dne 24. 2. 2014 (dále jen „rozhodnutí o námitce“), shledal žalovaný námitku nedůvodnou. Proti rozhodnutí o námitce podal žalobce rozklad, na který reagoval žalovaný dne 24. 3. 2014 vyrozuměním o nemožnosti podat rozklad.

[5] Žalobce následně podal dne 24. 4. 2014 Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu ve snížení přiznané dotace bez vydání řádného správního rozhodnutí, alternativně žalobu proti rozhodnutí žalovaného o námitce a rozhodnutí o snížení dotace.

[6] Městský soud rozsudkem ze dne 11. 2. 2016, č. j. 8 A 66/2014 – 94 (dále jen „napadený rozsudek“), prohlásil rozhodnutí o námitce za nicotné (výrok I.) a žalobu v části týkající se rozhodnutí o snížení dotace jako opožděnou odmítl (výrok II.), dále neshledal právo ani jednoho z účastníků řízení na náhradu nákladů řízení (výrok III.).

[7] Městský soud se nejprve zabýval otázkou povahy opatření přijatého dle § 14e rozpočtových pravidel a dospěl s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 – 39, na náleží Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44, k závěru, že rozhodnutí o snížení dotace i rozhodnutí o námitce je rozhodnutím ve smyslu § 65 a následujícího zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Současně konstatoval, že na řízení podle § 14e

pokračování

rozpočtových pravidel se nevztahují obecná pravidla o správním řízení, resp. v době kdy bylo rozhodováno, nevztahovala. Proti oznámení o snížení dotace tudíž nebylo možno uplatnit opravný prostředek ve správním řízení. Neexistovalo žádné odvolání, odpor, ani námitky, nic co by tedy mělo povahu opravného prostředku. Za tohoto stavu věci ovšem takové rozhodnutí nabývalo právní moci okamžikem doručení jeho adresátovi, a pokud chtěl adresát proti takovému rozhodnutí podat žalobu, musel tak učinit v zákonné lhůtě do dvou měsíců, ode dne, kdy mu bylo toto oznámení doručeno.

[8] Následně vyslovil podle § 76 odst. 2 s. ř. s., že rozhodnutí žalovaného o námitce 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. Pravomoc žalovaného rozhodovat o jakýchkoliv opravných prostředcích tak byla vyloučena. Tu totiž může založit jedině zákon. Z týchž důvodů městský soud dospěl k závěru, že žalobce mohl napadat podle § 65 s. ř. s. přímo rozhodnutí o snížení dotace, které mu bylo doručeno dne 29. 10. 2013. Jelikož žaloba byla podána až dne 24. 4. 2014, musela být jako opožděná odmítnuta.

II. Obsah kasační stížnosti a další podání

[9] Rozsudek městského soudu ve výroku II. (odmítnutí žaloby) a III. (o nákladech řízení) napadl žalobce (dále jen „stěžovatel“) 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.

[10] Po shrnutí skutkového stavu stěžovatel odůvodnil svůj názor na přípustnost kasační stížnosti, neboť má za to, že napadeným rozhodnutím nebylo jeho žalobě vyhověno ani výrokiem I. Fakticky mu totiž byla ochrana odepřena, neboť se bránil proti nezákonnému snížení dotace. Odklizením rozhodnutí o námitce a odmítnutím žaloby proti snížení dotace nedosáhl žalobou sledovaného cíle, o čemž svědčí i výrok o nákladech řízení.

[11] Stěžovatel 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. Nadto se městský soud nevypořádal ani s tím, že stěžovatel se dozvěděl o úmyslu žalovaného dotaci definitivně snížit (nikoliv jen dočasně nevyplatit) až z rozhodnutí o námitce.

[12] Dle stěžovatele měl městský soud považovat za nicotné rozhodnutí o snížení dotace, neboť k takovému úkonu není poskytovatel dotace na základě § 14e rozpočtových pravidel oprávněn. Místo toho považoval za nicotné rozhodnutí o námitce, s čímž stěžovatel rovněž nesouhlasí. Rozhodnutí o námitce není nicotné, ale nezákonné. Žalovaný byl oprávněn o námitce rozhodovat minimálně jako o podnětu k vyslovení nicotnosti oznámení o snížení dotace. Byť by žalovaný nemohl rozhodovat o námitkách stěžovatele jako o institutu určenému k ochraně práv příjemce dotace, nemůže to jít k tíži stěžovatele jako slabší strany a v konečném důsledku jej zbavit soudní ochrany. Ani případná nicotnost rozhodnutí o námitce nemění nic na tom, že žaloba nebyla opožděná.

[13] Domnívá se, že žaloba byla podána včas. Městský soud nezohlednil, že námitku podal stěžovatel v souladu s podmínkami stanovenými rozhodnutím o poskytnutí dotace, ani skutečnost, že postup žalovaného spočívající ve faktickém snížení dotace mohl být považován za nezákonný zásah, který byl učiněn v souvislosti s rozhodnutím o námitce. Stěžovatel dále odkazuje na názor městského soudu vyslovený v rozsudku ze dne 20. 10. 2015, č. j. 11 A 173/2014 – 47, kde naopak považoval rozhodnutí o námitkách za rozhodnutí v materiálním smyslu společně s rozhodnutím o snížení dotace, kdy námitky považoval za přípustný opravný prostředek. Obě napadená rozhodnutí je proto třeba posuzovat společně a nelze je od sebe oddělit.

[14] Dle stěžovatele nelze na rozhodnutí o snížení dotace hledět jako na konečné rozhodnutí ve věci až do vydání rozhodnutí o námitce, neboť teprve ve spojení s ním se stalo konečným. Za konečné jej nepovažoval ani žalovaný, když meritorně rozhodl o námitce stěžovatele 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 stěžovatel seznal 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.

[15] 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 stěžovatele pouze vyvrcholil proces protiprávního jednání žalovaného, kterým byl definitivně připraven o část dotace.

[16] Stěžovatel nesouhlasí ani s tím, že žalovaný jako poskytovatel dotace neměl pravomoc na základě § 14e rozpočtových pravidel rozhodnout o námitce, aby případně své rozhodnutí o snížení dotace revidoval. Jelikož svou povahou se jedná o dočasné opatření, musí mít poskytovatel dotace možnost jej revidovat. Tuto možnost musí poskytovatel mít, i pokud by mohl rozhodnout o definitivním snížení dotace. Jelikož snížení dotace není souladné s § 14e rozpočtových pravidel, musí být přezkoumatelné v režimu zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Proto měl žalovaný pravomoc rozhodnout o námitkách jako o opravném prostředku.

[17] Opravný prostředek byl zakotven v Příručce, která je pro stěžovatele 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

pokračování

(stěžovatele). 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 stěžovatele o možnost jakkoliv se bránit proti snížení dotace, na kterou má stěžovatel 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 stěžovatel nesouhlasí. Ke snížení dotace došlo s konečnou platností až vypořádáním námítky a do té doby by byla žaloba v jistém smyslu předčasná.

[18] Stěžovatel 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. Stěžovatel neměl reálnou možnost předvídat, že žaloba bude odmítnuta jako opožděná, neboť v dobré víře podal námitku jako řádný opravný prostředek a vyčkal konečného rozhodnutí ve věci. Navíc se domníval, že konečné rozhodnutí ve věci vydá příslušný finanční úřad, neboť podle § 14e rozpočtových pravidel poskytovatel nemá oprávnění dotaci definitivně snížit. Žalobu podal včas v návaznosti na rozhodnutí o námitce, z něhož seznal, že žalovaný dotaci snížil definitivně. Dle závěrů, které učinil městský soud, by stěžovatel mohl žalobu podat včas jen tehdy, kdyby předvídal, že oznámení o snížení dotace není faktickým opatřením, ale rozhodnutím v materiálním smyslu, proti kterému nelze podat námitky ani jiný opravný prostředek. To vše za situace, kdy se Nejvyšší správní soud o opatření podle § 14e rozpočtových pravidel vyjadřoval odlišně. Dále by musel předvídat i budoucí vyslovení protiústavnosti výluky ze soudního přezkumu tohoto opatření, když dle tehdejšího názoru Nejvyššího správního soudu byla ústavně konformní.

[19] 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 stěžovatel 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. Stěžovatel při podání námítky postupoval v dobré víře s přílohou Příručky, kterou vydal žalovaný. Řídil se tedy poučením žalovaného správního orgánu. Ze jmenované přílohy vyplývá, že námitka má charakter řádného opravného prostředku a má sloužit k ochraně práv příjemce dotace. V konečném důsledku ale tento institut stěžovatele nijak nechrání a připraví jej o efektivní ochranu práv, když mu před vypořádáním námitek uplyne lhůta pro podání žaloby proti snížení dotace. Takový výsledek, kdy žalovaný zakotvením opravného prostředku v rozporu se zákonem a vydáním nicotného rozhodnutí připraví stěžovatele o reálnou možnost efektivní obrany proti snížení dotace, považuje stěžovatel za ústavněprávně nepřijatelný. Městský soud měl soudní přezkum oznámení o snížení dotace v popsané situaci umožnit. Napadený rozsudek je v situaci značné právní nejistoty příjemců dotací, kteří nemohou předvídat, jak se mají

bránit (nadto v případech týkajících se velmi vysokých finančních částek), hrubě nespravedlivým rozhodnutím.

[20] Dle stěžovatele 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. Stěžovatel tak do té doby nemohl 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, neboť zmeškání lhůty nelze prominout a lhůta uplynula dříve, než mohla být žaloba podána (kdy byla odstraněna 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 stěžovatele je tak v daném případě nezbytné 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.

[21] Dále se stěžovatel domnívá, že městský soud měl vyslovit nicotnost oznámení o snížení dotace, neboť žalovaný nemá na základě § 14e rozpočtových pravidel pravomoc k jeho vydání, resp. k definitivnímu a konečnému snížení dotace. Rozvedl 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. Proto je oznámení o snížení dotace nicotné, nebo alespoň nezákonné.

[22] Závěrem stěžovatel navrhl předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť se domnívá, že zde existuje rozporná judikatura (zejména rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 – 87, od něhož se odchýlil rozsudek ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44) týkající se otázky, zda lze opatření dle § 14e rozpočtových pravidel považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu a napadat jej žalobou dle § 65 s. ř. s. Byť stěžovatel souhlasí s městským soudem, že předmětné opatření je rozhodnutím, namítá, že uvedený rozpor v judikatuře odporuje právu na spravedlivý proces a zcela se přiči zásadě právní jistoty i zákazu nedůvodně odchylného rozhodování v obdobných věcech.

[23] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že postupoval zcela v intencích ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, když přistoupil k nevyplacení dotace, a je nerozhodné, jak tento akt označil. Poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 – 39, z něhož vyvozuje, že oznámení o snížení dotace je rozhodnutí v materiálním smyslu, které je konečné, nikoliv jen dočasné.

[24] 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. Nejedná se tudíž o opravný prostředek, jak tvrdí stěžovatel. Jedná se pouze o úpravu obsaženou v dokumentaci k danému operačnímu

pokračování

programu. Ta byla vytvořena v době, kdy byl soudní přezkum opatření dle § 14e rozpočtových pravidel vyloučen. O tom byl stěžovatel v oznámení o snížení dotace řádně poučen. Proto nemohlo dojít k odepření spravedlnosti postupem žalovaného. Příručkou byla zakotvena pouze možnost dát podnět v případě pochybností o správnosti postupu poskytovatele dotace. Vyrozumění o posouzení námitky je tedy pouhou odpovědí žalovaného (poskytovatele dotace) příjemci dotace v rámci zásady dobré správy. Nemůže být relevantní pro posouzení včasnosti žaloby. Přímou ze zákona bylo přitom zřejmé, že proti rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel nebylo možné podat opravný prostředek.

[25] Žalovaný konstatuje, že v rozsudku sp. zn. 11 A 173/2014 (na který upozorňuje stěžovatel) 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.

[26] Stěžovatel vyjádřil v replice ze dne 19. 5. 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 stěžovatele se jedná o účelový a absurdní závěr, který je neslučitelný s principy právního státu. Odkazuje na úpravu obsaženou v Příručce, dle které 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 byl stěžovatel v důsledku využití námitek zcela připraven o efektivní ochranu svých práv z důvodu uplynutí lhůty pro podání žaloby, je nepřijatelný.

[27] Naopak v rozporu se zásadou dobré správy je dle stěžovatele 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 správního řádu. Dle názoru vyjádřeného žalovaným by stěžovatel musel 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 stěžovatele 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 stěžovatele jako příjemce dotace, což vyplývá zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, č. j. 2 Afs 42/2011 – 57. Stěžovatel byl vázán rozhodnutím o poskytnutí dotace, dle kterého se musí řídit Příručkou, na základě níž také podal proti oznámení o snížení dotace námitku. O té navíc žalovaný rozhodl výrazně později, než mu ukládají jeho pořádkové lhůty. Námitku žalovaný zamítl a toto rozhodnutí stěžovatel následně napadl žalobou.

[28] Stěžovatel zopakoval, že žalovaný coby poskytovatel dotace není oprávněn vydat konečné rozhodnutí ve věci snížení dotace. Ani žalovaným odkazovaná judikatura nepodporuje názor opačný. Následně opět argumentoval, 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. Žaloba byla podána včas v zákonné lhůtě počínající běžet ode dne doručení rozhodnutí o námitce. Nadto stěžovatel 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.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[29] 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.).

[30] Kasační stížnost žalobkyně je důvodná.

[31] 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 stěžovatelem napadený výrok II. o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí žalovaného o námitce, je jedním z výroků rozsudku městského soudu.

[32] 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).

[33] Nejvyšší správní soud úvodem konstatuje, že stěžovatel míří kasační stížností výslovně pouze proti výroku o odmítnutí žaloby a na něm závislému výroku o nákladech řízení. Výrok o prohlášení rozhodnutí o námitce za nicotné nenapadl, byť obsahem kasační stížnosti učinil i námitky zpochybňující závěr o nicotnosti rozhodnutí o námitce. Domnívá se, že žalovaný byl oprávněn o námitkách rozhodovat jako o oprávněném prostředku v režimu správního řádu. S tím se nelze ztotožnit, aniž by to ovšem mělo vliv na důvodnost kasační stížnosti. Touto argumentací totiž stěžovatel pouze podporuje svůj názor, že lhůta pro podání žaloby se v daném případě odvíjela až od okamžiku doručení rozhodnutí o námitce. Nejvyšší správní soud sdílí tento názor stěžovatele, byť má stejně

pokračování

jako městský soud za to, že žalovaný coby poskytovatel dotace neměl pravomoc rozhodnout o námitkách jako o opravném prostředku proti opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, ani je posoudit jako jiný opravný prostředek či podnět k vyslovení nicotnosti v režimu správního řádu.

[34] Kasační soud již vyslovil, že proti opatření podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 nebylo možné podat žádný opravný prostředek, jelikož rozpočtová pravidla vylučovala použití správního řádu a sama žádný opravný prostředek neobsahovala (rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50). Žalovaný jako poskytovatel dotace proto neměl pravomoc rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí o snížení dotace. Stejně tak ovšem nelze souhlasit ani se žalovaným, že by se jednalo jen o nějaké nezávazné vyřízení podnětu nad rámec zákonných povinností, neboť z obsahu rozhodnutí o námitce je zřejmé, že žalovaný autoritativně rozhodl, zda je námitka stěžovatele důvodná či nikoliv. Tento akt výslovně označil za „rozhodnutí o námitce“ a formálně mu vtělil všechny náležitosti rozhodnutí. Nešlo tudíž o žádné neformální a nezávazné vyřízení podnětu.

[35] V rozsudku ze dne 29. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009 - 171, č. 2475/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že důsledkem vydání rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu za situace, kdy opravný prostředek není přípustný, je nicotnost rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 153/2002 - 33, č. 273/2004 Sb. NSS, kde shledal nicotným rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o odvolání proti rozhodnutí ředitele diagnostického ústavu, proti němuž nebylo odvolání dle zákona přípustné.

[36] Dále je třeba podotknout, že Nejvyšší správní soud rovněž dospěl k závěru, že opatření poskytovatele dotace dle § 14e rozpočtových pravidel spočívající v nevyplacení, případně snížení dotace je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. (rozsudky ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 39, a zejména v rozsudku ze dne 16. 2. 2016, č. j. 2 Afs 227/2015 - 38, a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50), a lze jej proto napadat žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Tento závěr již potvrdil i rozšířený senát usnesením ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48. V tomto rozsahu tudíž městský soud posoudil žalobu správně. Vzhledem k rozhodnutí rozšířeného senátu již nelze v této otázce za žádných okolností považovat judikaturu Nejvyššího správního soudu za nejednotnou.

[37] Jádrem sporu je ovšem otázka, zda byla žaloba proti rozhodnutí o snížení dotace podána včas. Za daných skutkových okolností a právní úpravy odmítl městský soud žalobu dle Nejvyššího správního soudu nezákonně a odepřel stěžovateli přístup k soudní ochraně.

[38] Ve shora odkazovaném rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, se Nejvyšší správní soud zabýval v podstatě totožnou situací jiného příjemce dotace a dospěl k závěru, že žaloba podaná ve lhůtě dvou měsíců ode dne doručení „rozhodnutí“ o námitkách podle přílohy 30 Příručky byla podána včas. V nyní souzeném případě byla žaloba podána rovněž do dvou měsíců ode dne doručení rozhodnutí o námitce stěžovateli, a není proto důvodu posoudit věc odchylně. Z dříve vyslovených závěrů Nejvyšší správní soud vycházel i nyní a v podrobnostech na citovaný rozsudek odkazuje.

[39] Nejvyšší správní soud podrobně rozebral vývoj judikatury vztahující se k § 14e rozpočtových pravidel i k právu na přístup k soudu (odst. [31] až [50] uvedeného rozsudku). Následně uzavřel, že postupem městského soudu došlo k odepření spravedlnosti příjemci dotace, přičemž zdůraznil i fakt, že v době podání žaloby bylo možné z judikatury dovodit, že proti oznámení o snížení dotace bylo možné podat zásahovou žalobu i v době platnosti a účinnosti výluky ze soudního přezkumu a před vyslovením její protiústavnosti. Včasnost žaloby nemohl soud posuzovat zcela izolovaně od všech okolností daného případu (srov. odst. [54]). Totéž platí i ve vztahu ke stěžovateli. „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.“

[40] S odkazem na nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, dále dovodil, že počátek lhůty pro podání žaloby se v daném případě odvíjel „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 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 odepřít tak příjemci právo domáhat se před nezávislým a nestranným soudem ochrany svých práv“. (...) „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.“

pokračování

[41] Vzhledem ke shora citovanému Nejvyšší správní soud uzavírá, že v daném případě byla žaloba proti rozhodnutí o snížení dotace podána včas, neboť zákonná dvouměsíční lhůta počala běžet až doručením rozhodnutí o námitce.

[42] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal důvodnými námitky stěžovatele, 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 stěžovatele, že lhůta k podání žaloby nemohla uplynout před prohlášením výluky ze soudního přezkumu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel za protiústavní.

[43] 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 stěžovatele, dle nichž žalovaný nebyl oprávněn na základě § 14e rozpočtových pravidel dotaci definitivně snížit, a proto je rozhodnutí o snížení dotace nicotné, nebo alespoň nezákonné. Hodnocení těchto otázek spadá do posouzení merita věci, a při odmítnutí žaloby se jimi proto městský soud nemohl řádně zabývat. Jejich posouzení Nejvyšším správním soudem by bylo nyní předčasné. Nutno ovšem podotknout, že městský soud bude povinen zohlednit při svém rozhodování závěry vyslovené rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48.

IV. Závěr a náklady řízení

[44] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výroku II. 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. Zároveň zrušil i výrok III. o nákladech řízení, který stěžovatel rovněž napadl a který je závislý na výroku o odmítnutí žaloby. Městský soud v Praze, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, v dalším řízení žalobu meritorně projedná, přičemž v intencích zmíněného usnesení rozšířeného senátu posoudí, zda byl v případě stěžovatele žalovaný jako poskytovatel dotace oprávněn dotaci definitivně snížit nebo ji pouze dočasně nevyplatit a respektovat následně závěry příslušného finančního úřadu, a zda žalovaný svůj postup jasně vymezil a odůvodnil (viz zejména odst. [90] až [92] uvedeného usnesení).

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

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

V Brně dne 10. května 2017

Mgr. Jana Brothánková

předsedkyně senátu