



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Chaloupka z. s. v likvidaci**, IČO: 228 63 800, se sídlem Staňkova 1447, Pardubice, zast. Mgr. Reném Příhodou, advokátem se sídlem Škroupova 471, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2020, č. j. 14 A 57/2020 - 77,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 10. 2020, č. j. 14 A 57/2020 - 77, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku, kterým Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného (tzv. zásahová žaloba). Nezákonný zásah spatřoval stěžovatel v tom, že žalovaný zadržoval platby dotace přiznané stěžovateli rozhodnutími o poskytnutí dotace č. OPZ/1.2/073/0008504, č. OPZ/1.2/073/0008771 a č. OPZ/1.2/101/0011181.

[2] Předmětem činnosti stěžovatele je zejména provoz dětských skupin, které zajišťují péči o děti předškolního věku; provozuje dětské skupiny Kaštánek, Lupínek a Brouček. Statutárním orgánem stěžovatele je výbor, jehož předsedou byl S. K., od 31. 1. 2020 do 3. 5. 2021 jím byl Z. K.

[3] Rozhodnutím č. OPZ/1.2/101/0011181 žalovaný vyhověl žádosti stěžovatele o podporu na realizaci projektu „Pokračování provozu dětské skupiny Kaštánek“. Projekt je realizován od 1. 6. 2019 do 31. 5. 2022. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/073/0008504 žalovaný

vyhověl žádosti o podporu na realizaci projektu „*Provoz dětské skupiny Lupínek*“. Projekt podpořený dotací byl realizován v období od 18. 4. 2018 do 17. 4. 2020. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/073/0008771 žalovaný vyhověl žádosti o podporu na realizaci projektu „*Provoz dětské skupiny Brouček*“. Projekt byl realizován od 1. 9. 2018 do 31. 8. 2020. Dle čl. 2.7 uvedených rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou dotace na financování provozu dětských skupin poskytovány v režimu *ex ante* (příjemce obdrží platbu předem).

[4] Dřívější předseda výboru stěžovatele byl rovněž předsedou výboru spolku Karkulka z. s. Tento spolek je příjemcem projektu „*Provoz dětské skupiny Studánka*“ (dále jen „projekt Studánka“). Na tomto projektu proběhla v září 2019 kontrola na místě, která zjistila značné nesrovnalosti; tyto nesrovnalosti se týkaly především nárokováných výdajů, které byly předkládány v rámci Zprávy o realizaci č. 1 a č. 2, tj. za období od 1. 2. 2018 do 31. 7. 2018 a od 1. 8. 2018 do 31. 1. 2019. Zaznamenaná data věrně nezobrazovala skutečnost, neboť příjemce tím, že nevedl řádné záznamy o přesné docházce dětí v konkrétní dny v elektronickém docházkovém systému, porušil pravidla určená Specifickou částí pravidel pro žadatele a příjemce v rámci Operačního programu zaměstnanost pro projekty s jednotkovými náklady zaměřené na podporu zařízení péče o děti předškolního věku, číslo vydání 5 a 6, a tím pádem i podmínky, které je povinen dodržovat v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace. Kontrolou na místě byly identifikovány nezpůsobilé výdaje v celkové výši 1 937 088 Kč. Tato zjištění vedla k tomu, že dne 19. 12. 2020 žalovaný podal na příjemce projektu (spolek Karkulka) trestní oznámení.

[5] V návaznosti na uvedené skutečnosti a personální propojení spolku Karkulka a stěžovatele žalovaný pozastavil vyplácení dotace na shora uvedené projekty provozu dětských skupin Kaštánek, Lupínek a Brouček.

[6] K dotazům stěžovatele na důvod neobdržení finančních prostředků žalovaný reagoval emailem ze dne 2. 3. 2020. V něm stěžovateli sdělil následující: „*Jak víte, na projektech pánu K. aktuálně probíhá policejní vyšetřování z důvodu možného podvodu. Musím Vás proto informovat, že dokud nebudeme mít od policie konečný závěr, nebudeme u níže uvedených organizací schvalovat žádné zprávy o realizaci ani podepisovat právní akty na nové projekty a posílat těmto organizacím další veřejné prostředky. Tento náš postup je v souladu se závěry Evropské komise v jejich auditech.*“

[7] V reakci na email stěžovatel žalovanému zaslal dne 16. 3. 2020 podání označené jako „*žádost o zjednání nápravy – ochrana před nezákonným zásahem*“, ve kterém žádal, aby žalovaný okamžitě ukončil zásah do jeho veřejných subjektivních práv a aby postupoval v souladu s rozhodnutími o poskytnutí dotace, jimiž je vázán. Rovněž tak požádal o bezodkladné připsání plateb na bankovní účet. Podle jeho názoru splnil veškeré podmínky pro poskytnutí dotace a žalovanému poskytl i nadstandardně požadované podklady, z nichž nevyplýval žádný důvod pro krácení dotace. Za nezákonný zásah označil, že žalovaný nevyplatil dotaci, jak sdělil v emailové zprávě ze dne 2. 3. 2020, aniž by byly naplněny důvody pro aplikaci § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném ode dne 1. 1. 2018. Stěžovatel své požadavky znova urgoval také přípisem ze dne 8. 4. 2020.

[8] Žalovaný následně zaslal stěžovateli přípis ze dne 23. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/74366 – 835/1, označený jako „*Odpověď na návrh přijetí opatření na ochranu proti nečinnosti*“ (stěžovatel souběžně brojil proti nečinnosti žalovaného v jiných projektech,

pokračování

tímto přípisem reaguje žalovaný na všechna jeho podání), v němž uvedl, že na stěžovatele bylo podáno trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestné činnosti a toto podání je prověřováno. Žalovaný byl s Policií ČR v úzkém kontaktu, nicméně s ohledem na fázi prověřování nebylo možné sdělit stěžovateli k jeho dotazům cokoliv bližšího. Dále uvedl, že emailovou zprávu ze dne 2. 3. 2020 nelze považovat za rozhodnutí o krácení dotace ve smyslu § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Jednalo se totiž pouze o vysvětlení stávající situace a důvodů, proč nyní nemohou být dotace vypláceny. Rozhodnutí o krácení dotace ve smyslu § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel doposud nebylo vydáno – pouze jsou prověřovány podané zprávy o realizaci projektu a s nimi související žádosti o platbu, tj. veškeré informace, dokumenty a výdaje v nich uvedené. Řídící orgán tak využívá své legální pravomoci ověřit, že je s veřejnými prostředky nakládáno v souladu se zákonem a podmínkami poskytnutých dotací v souladu s § 8a 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“).

## II. Rozhodnutí městského soudu

[9] Stěžovatel podal dne 12. 5. 2020 k městskému soudu zásahovou žalobu. Městský soud ji neshledal důvodnou, a proto ji s odkazem na § 87 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl – viz výše.

[10] Městský soud se předně zabýval otázkou, zda je zásahová žaloba příslušným prostředkem ochrany stěžovatelových práv v dané věci. Přihlédl k tomu, že je zřejmé, že nedošlo ke snížení dotace, ale pouze k jejímu pozastavení. Žalovaný o snížení dotace nerozhodl, pouze s ohledem na určité pochybnosti ohledně účelnosti vynakládání finančních prostředků ze strany stěžovatele z opatrnosti pozastavil vyplácení finančních prostředků *ex ante*. Bylo tedy rozhodnuto o pozastavení vyplácení dotace neformálním úkonem, který pro nedostatek předepsané formy nemůže být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tím se případ odlišuje od oznámení o nevyplacení (části) dotace, ohledně něhož se judikatura ustálila na závěru, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu. Neformální postup žalovaného (komunikace prostřednictvím emailu) se významně odlišil od postupu poskytovatele dotace při vydání oznámení (opatření) o nevyplacení dotace či její části. Ochrana stěžovatelovým právům tedy dle názoru městského soudu musí být poskytnuta v režimu řízení o zásahové žalobě. Toto řízení navíc umožňuje přednostní vyřízení věci a rovněž poskytuje soudu vhodnou výrokovou možnost k ochraně stěžovatelových práv.

[11] K věci samé městský soud uvedl, že rozhodnutí o poskytnutí dotace není dostatečné, aby mohl mít stěžovatel založeno legitimní očekávání, že mu budou veškeré finanční prostředky poskytnuty bez dalšího, neboť vyplácení dotace může být pozastaveno, pokud poskytovatel dotace například nabude pochybností o tom, že příjemce dotace respektuje podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[12] Pokud v posuzovaném případě žalovaný zjistil, že je stěžovatel personálně propojen s příjemci jiných dotací, u kterých při kontrole zjistil významné nesrovnalosti, a zároveň pojal významné podezření, že též v posuzovaných projektech stěžovatele dochází k podobným nesrovnalostem, postupoval správně, pokud vyplácení dotace pozastavil. Z kontrolního protokolu vyhotoveného k projektu Studánka ze dne 7. 10. 2019, č. j. MPSV-2019/183245-853, vyplývá, že byla identifikována závažná kontrolní zjištění

spočívající především v manipulaci s projektovou dokumentací (zejména s prohlášeními o docházce dětí) a v nedostatečném, netransparentním a zkresleném vedení záznamů o přesné docházce jednotlivých dětí do dětské skupiny, přičemž zjištěná míra nedovolené manipulace s dokumenty (prohlášení o docházce dětí nebyla v některých případech podepsána rodiči dětí, ale jinými nezjištěnými osobami) a nesouladu mezi příjemcem vykázanou docházkou za období realizace projektu od 1. 2. 2018 do 31. 1. 2019 a docházkou skutečnou (zjištěnou na základě výpovědí rodičů dětí docházejících do dětské skupiny Studánka) byla velmi rozsáhlá; přitom právě rozsah docházky dětí do dětské skupiny byl rozhodný pro určení výše dotace, resp. pro určení, zda vůbec má být dotace vyplacena. Podezření na obdobné manipulace žalovanému vyvstaly též ve vztahu k projektům na provoz dětské skupiny Kaštánek, Lupínek a Brouček. Možnost podezření na manipulace v souvislosti s prokázanou manipulací v jiném dotačním projektu přitom podle městského soudu byla na místě, neboť příjemci dotací byli personálně propojeni a zároveň předmět dotace byl stejný (provoz dětských skupin). Podezření žalovaného tedy nebylo nahodilé, nýbrž vycházelo ze zjištěných skutečností. Pokud by v takové situaci žalovaný nepozastavil vyplácení dotace, nepostupoval by hospodárně a nechránil by účelnost vynakládaných finančních prostředků, což by bylo v rozporu s principy ochrany státního majetku.

[13] Závěrem městský soud vyjádřil názor, že fáze, kdy bylo pouze neformálně pozastaveno vyplácení dotace, avšak nebylo rozhodnuto o jejich konečném krácení či nevyplácení její určité části, nemůže trvat nepřiměřeně dlouhou dobu. Mělo by být povinností žalovaného činit potřebné kroky pro ověření, zda jsou jeho pochybnosti oprávněné, aby mohl o nevyplácení (části) dotace rozhodnout, popř. přistoupit k jejímu vyplácení. Ve stěžovatelské případě nebyla doba pozastavení vyplácení dotace natolik dlouhá, aby se samotná tato délka mohla projevit při hodnocení zákonnosti zásahu – městský soud neshledal, že by žalovaný pouze pozastavil vyplácení dotace, aniž by činil další kroky k posouzení splnění podmínek a pravidel stěžovatelem realizovaného projektu; při své správní činnosti a ve spolupráci s orgány činnými v trestním řízení žalovaný postupuje tak, aby zjistil, zda stěžovatel v nyní posuzovaných projektech zkresloval zaznamenané údaje o docházce dětí do dětských skupin.

### III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[14] Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V první řadě zrekapituloval dosavadní vývoj okolností a uvedl, že pozastavení dotace vedlo k pozastavení činnosti v projektu Kaštánek a k likvidaci provozovaných zařízení v projektech Lupínek a Brouček. Co se týče řízení před městským soudem, stěžovatel upozornil, že žalovaný k dotazu soudu při jednání tvrdil, že neprobíhají žádné kontroly projektů Kaštánek, Lupínek nebo Brouček, neboť se čeká na výsledky trestního řízení ve věci spolku Karkulka. Stěžovatel pak při jednání uvedl, že proběhla kontrola pouze u projektu Brouček. Městský soud proto nemohl dojít k závěru, že bylo jakkoliv oprávněno pozastavení financování přinejmenším co do projektů Kaštánek a Lupínek. Stejně tak nikdo netvrdil, že projekty stěžovatele byly prověřovány policií (žalovaný dokonce uvedl, že k tomu podnět nedal), a nelze proto dojít k závěru, že žalovaný v rámci spolupráce s orgány činnými v trestním řízení postupuje tak, aby zjistil, zda stěžovatel nezkrsluje zaznamenané údaje o docházce dětí do dětských skupin. Dále stěžovatel vyjádřil nesouhlas s názorem městského soudu, že vyplácení dotace nebylo pozastaveno po nepřiměřeně dlouhou dobu, neboť je žalovaný u projektu v celkové délce dvou let v prodlení s úhradou

pokračování

dotací o jeden rok bez jakékoliv činnosti vedoucí k vyplacení nebo nevyplacení dotace; ta má přitom být vyplacena vždy před příslušným pololetím.

[15] Podle stěžovatele má žalovaný k dispozici zákonný postup k ochraně státního majetku: má dotaci vyplatit a poté, bude-li zjištěno porušení pravidel, má vyzvat k vrácení dotace, které však musí být proporcionální. V nyní posuzované věci není sporné, že projekty probíhaly a fungovaly, žalovaný přesto bez jakéhokoliv časového ohraničení přerušil financování do doby, kdy stěžovatel nebude schopen již dále projekty financovat z vlastních zdrojů. Pokud tedy žalovaný svévolně pozastavil vyplacení dotace do doby skončení kontrol, které neprováděl, měl poskytnout alespoň část financování, jelikož projekty bezesporu fungují a ke krácení může dojít pouze v proporcionální výši. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel a spolek Karkulka realizují v současné době osm projektů, přičemž u čtyř z nich bylo kontrolami na místě zjištěno, že nezpůsobilé výdaje tvoří v součtu přes 4 000 000 Kč. Na základě ukončené kontroly na místě ve skupině Brouček byly identifikovány nezpůsobilé výdaje přesahující 1 000 000 Kč. Ve skupinách Kaštánek a Lupínek stále probíhá detailní administrativní kontrola předložených dokladů. Tvzení stěžovatele, že na jejích projektech kontroly neprobíhají, se tak nezakládají na pravdě. Žalovaný si je vědom, že trestní řízení je vedeno pouze vůči spolku Karkulka, přesto je ale přesvědčen, že na základě personálního propojení a totožných zjištěných nesrovnalostech je v jeho pravomoci zastavit financování u realizovaných projektů do doby, než bude obeznámen s výsledky trestního řízení. Podle žalovaného není nesporné, že projekty reálně fungovaly, neboť zjištěné nesrovnalosti prokazují, že docházelo k manipulaci s projektovou dokumentací napříč projekty jak stěžovatele, tak vůči spolku Karkulka. Žalovaný tedy navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

[17] V replice stěžovatel konstatoval, že žalovaný sám při jednání před městským soudem tvrdil, že žádné kontroly u stěžovatele neprobíhají. K tomu stěžovatel dodal, že u něho probíhají desítky nadstandardních kontrol. Žalovaný neuznal docházku řady dětí, ale do protokolu o kontrole anonymizoval všechna jména a příjmení dětí i rodičů a kontaktní údaje. Stěžovatel se tak v námitkách mohl vyjádřit k neuznané docházce dětí pod různými čísly, aniž by věděl, o jaké děti se jedná. I nadále považuje stěžovatel za nesporné, že dětské skupiny fungovaly, neboť děti do skupin docházely a pečující osoby zajišťovaly činnost, žalovaný pouze upozorňuje na manipulaci s projektovou dokumentací. Stěžovatel též upozornil na to, že stále nemá k dispozici rozhodnutí o pozastavení financování jeho projektů.

[18] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel i žalovaný se poměrně rozsáhle věnovali stavu u jiných projektů, než které byly posuzovány městským soudem, podrobná rekapitulace všech tvrzených okolností by však byla pro účely rozhodování zdejšího soudu nadbytečná.

#### IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je

podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu a dospěl k následujícímu závěru.

[20] Kasační stížnost je důvodná.

[21] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou, zda městský soud postupoval správně, projednal-li v daném případě zásahovou žalobu. Pokud by se totiž meritorně zabýval žalobou, ačkoliv by byla nepřípustná, bylo by řízení před městským soudem zatíženo vadou způsobující nezákonnost tohoto rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. K takové vadě přitom musí Nejvyšší správní soud přihlídnout, ačkoliv ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[22] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel „[p]oskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta [...]“. Citované ustanovení a jeho výklad však prošly neopomenutelným vývojem. Historický zákonodárce původně koncipoval oprávnění poskytovatele dotace jako předběžné opatření ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., a vyloučil jej proto ze soudního přezkumu (§ 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015). O zamýšlené dočasné povaze takového postupu ostatně svědčí i důvodová zpráva k novele č. 465/2011 Sb. (sněmovní tisk č. 287/0, 6. volební období, 2010 - 2013), podle které „poskytovatel dotace může na základě podezření na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek nevyplatit takovou část dotace, kterou by příjemce dotace musel odvést jako odvod za porušení rozpočtové kázně. Poskytovatel informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad, který pak při stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně postupuje podle § 44a odst. 5 písm. b)“, přičemž tato důvodová zpráva dále uvádí, že „[v]zhledem k tomu, že porušení rozpočtové kázně, tzn. zejména neoprávněné použití, je oprávněn 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. Územní finanční orgán pak takto nevyplacenou částku započte do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně.“

[23] Ústavní soud však v nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, č. 177/2015 Sb., konstatoval, že „[p]ozastavení výplaty části dotace je [...] 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.“ Dospěl proto k závěru, že „pozastavení výplaty části dotace podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech je 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. Proto tento zásah orgánu veřejné moci jako zásah do základního práva příjemce musí být podle čl. 36 odst. 2 druhé věty Listiny podroben soudnímu přezkumu. Vyloučení soudního přezkumu stanovené v napadeném ustanovení je tedy neústavní.“ Ústavní soud tímto nálezem vyhověl návrhu (Nejvyššího správního soudu) a konstatoval (interpretativním výrokem), že vyloučení soudního přezkumu v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel bylo v rozporu s čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

pokračování

[24] Na tento nálezn Ústavního soudu následně navázal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, kde v první řadě konstatoval, že navzdory původnímu záměru historického zákonodárce nemá rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel povahu předběžného opatření ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť *„případné následné rozhodnutí správce daně o porušení rozpočtové kázně nemusí být vůbec vydáno, a pokud k jeho vydání dojde, nebude zahrnovat otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatím, tedy existenci pochybností vedoucích poskytovatele k pozastavení dotace“*. Dále připustil, že by se vyplacení dotace mohlo jevit jako faktická činnost, o jejímž přerušení je příjemce pouze neformálně informován; nezákonné nevyplacení dotace by v takovém případě představovalo spíše nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Upozornil ovšem, že podle rozpočtových pravidel musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo, a musí přihlédnout i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace; nejedná se tedy o neformální úkon, který by pro nedostatek předepsané formy nemohl být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Rozšířený senát dovodil, že *„rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Je zde adresát tohoto rozhodnutí (příjemce dotace), jehož práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace se tímto aktem závazně mění, resp. ruší, je zde také předepsaný závazný postup předcházející vydání tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví i písemnou formu tohoto úkonu a jeho oznámení adresátovi. Jde tedy o vydání rozhodnutí dle § 181 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.“*

[25] Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu má formu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. také opatření spočívající v pouhém pozastavení vyplacení dotace (tedy nikoliv pouze v konečném zkrácení) – k tomu srov. bod [92] citovaného usnesení: *„Rozhodnutí o nevyplacení dotace musí proto obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci po určité době vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností.“* Následná judikatura Nejvyššího správního soudu tento výklad potvrdila – viz rozsudek ze dne 28. 6. 2017, č. j. 5 Afs 114/2017 - 58, v němž zdejší soud souhlasil s procesním postupem městského soudu spočívajícím ve výzvě žalobci ke změně žalobního typu na žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v situaci, kdy žalobce brojil proti zastavení vyplacení dotace pro podezření z porušení rozpočtové kázně zásahovou žalobou.

[26] Na uvedených závěrech ničeho nemění ani skutečnost, že byl § 14e rozpočtových pravidel novelizován oproti znění rozhodnému pro věc, v níž rozhodoval rozšířený senát. První odstavec tohoto ustanovení doznal změny pouze v tom smyslu, že se rozšířilo jeho použití - podle rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 12. 2015 jej bylo možno použít pouze u pochybení týkajících se veřejných zakázek, nyní je možno jej aplikovat i při porušení ostatních pravidel stanovených v podmínkách pro čerpání dotace, povinností stanovených právním předpisem nebo při nedodržení účelu dotace. Je zřejmé, že taková změna nemá na výsledek posouzení vhodného prostředku soudní ochrany vliv.

[27] V kontextu posuzované věci je podstatnější novelizace § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel. Ve znění účinném do 19. 12. 2015 totiž platilo: *„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.“* Právě stanovení písemné formy,

odůvodnění a stanovení rozsahu pozastavení (krácení) dotace vedlo rozšířený senát k závěru, že oznámení o opatření je rozhodnutí nejen v materiálním smyslu, ale že jsou předepsány i minimální formální náležitosti rozhodnutí. Naproti tomu dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění relevantním pro posuzovanou věc platí: *„Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.“* Ve vztahu k informaci o opatření se sice vytratily formální požadavky (písemnost, zahrnutí důvodů a rozsahu), nicméně proti postupu poskytovatele dotace lze brojit námitkami, o kterých i podle dikce tohoto ustanovení musí být vydáno rozhodnutí. Možnost brojit proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je tak i nadále zachována, a v zásadě je proto třeba uvedený judikatorní směr následovat i nadále.

[28] Je-li přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, je v souladu se subsidiaritou zásahové žaloby zakotvenou v § 85 s. ř. s. nutno upřednostnit právě žalobu proti rozhodnutí; stěžovatel si nemůže zvolit žalobní typ podle své procesní strategie. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004 - 42, č. 720/2005 Sb. NSS: *„Přímo žalovat nezákonný zásah je proto možno jen tehdy, pakliže ochrana jinými právními prostředky není možná. Vztah obou zmíněných žalobních typů tak lze označit za primát žaloby proti rozhodnutí, kdy sekundární možnost podání úspěšné žaloby proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu, a to ani po „zprocesnění“ zásahu jinými právními prostředky ve smyslu ustanovení § 85 s. ř. s. [...] procesní institut žaloby proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení správního orgánu nemůže být vykládán jako jakási náhražka žaloby proti rozhodnutí správního orgánu a není proto ani v procesní dispozici účastníka řízení volit, kterou z těchto žalob bude pro sebe považovat za výhodnější a které řízení tedy bude iniciovat. Určujícím kritériem pro podání této žaloby totiž není jakási procesní taktika žalobce, nýbrž povaha napadeného úkonu.“*

[29] V citovaném rozsudku soud řešil otázku, zda může být podána zásahová žaloba proti neoprávněnému zapsání zástavního práva k nemovitosti katastrálním úřadem. O zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí nebylo vydáno rozhodnutí, ale stěžovatel v dané věci měl dle tehdy účinného zákona možnost docílit „zprocesnění“ řízení tím, že s provedenou změnou vysloví nesouhlas, v důsledku čehož by katastrální úřad měl povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé. O obdobnou situaci jde i v nyní posuzované věci – nevyplacení dotace sice je faktickým postupem, nicméně lze jej „zprocesnit“ podáním námitky, o níž musí být rozhodnuto, jak bylo uvedeno výše.

[30] Městský soud v posuzovaném případě dospěl k závěru o přípustnosti zásahové žaloby na základě toho, že bylo o pozastavení vyplácení dotace rozhodnuto pouze neformálním úkonem, který pro nedostatek předepsané formy nemůže být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž se případ odlišuje od oznámení o nevyplacení (části) dotace, ohledně něhož se judikatura ustálila na závěru, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu. Tento závěr však vychází z nesprávného předpokladu, že je mezi rozhodnutím o pozastavení dotace a rozhodnutím o krácení dotace významný rozdíl co do formálních požadavků.

[31] V této souvislosti je nutno připomenout, že obě uvedená rozhodnutí (o pozastavení dotace i o definitivním krácení dotace) vycházejí ze stejného ustanovení (§ 14e odst. 1 a 2 rozpočtových pravidel), které mezi nimi nikterak nerozlišuje; uvedená dichotomie byla



pokračování

dovozena teprve judikaturou. Pro úplnost je třeba dodat, že k rozlišování dochází především pro účely určení, jaký správní orgán má pravomoc rozhodnout o konečném krácení dotace – v případě, že k aplikaci § 14e rozpočtových pravidel nedochází v souvislosti s porušením rozpočtových pravidel, může poskytovatel dotace rozhodnout jak o pozastavení dotace, tak i s konečnou platností o jejím krácení; při porušení rozpočtových pravidel však může poskytovatel dotace rozhodnout pouze o pozastavení vyplácení dotace, neboť co se týče definitivního krácení, je vázán rozhodnutím správce daně. Nicméně v nyní posuzovaném případě bylo nadbytečné zabývat se otázkou, zda mělo k porušení rozpočtové kázně dojít či nikoliv, neboť není sporu o tom, že žalovaný vyplácení dotace toliko pozastavil (a k tomu pravomoc nepochybně měl).

[32] Nejvyšší správní soud nepopírá, že mezi definitivním rozhodnutím a dočasným rozhodnutím o pozastavení dotace je nutný obsahový rozdíl. Obsahový rozdíl je ostatně i jedním z důvodů, proč je třeba připustit soudní přezkum i vůči rozhodnutí o pozastavení dotace a neaplikovat výjimku ze soudního přezkumu ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s. (úkon předběžné povahy). Jak totiž uvedl Ústavní soud ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14: *„Pokud [...] rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně, které je zajisté soudně přezkoumatelné, bude příjemcem soudně napadnuto, pak soud nebude žádným způsobem hodnotit důvodnost pozastavení čerpání dotace dle napadeného ustanovení zákona o rozpočtových pravidlech, ale bude jen posuzovat zákonnost napadeného platebního výměru.“* (obdobně srov. též výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, bod [47]).

[33] Lze tedy uzavřít, že navzdory nutnému obsahovému rozdílu mezi rozhodnutím o pozastavení dotace a rozhodnutím o jejím krácení vychází forma obou typů rozhodnutí ze stejné úpravy. Pokud je tedy vhodným prostředkem ochrany proti krácení dotace žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), je tento žalobní typ vhodným prostředkem ochrany též v případě pozastavení výplaty dotace.

[34] Nejvyšší správní soud považuje za vhodné zdůraznit, že se nejedná o cvičení v soudním formalismu abstrahující od potřeby ochrany práv stěžovatele. Rozšířený senát se ve výše citovaném usnesení č. j. 6 Afs 270/2015 - 48 jasně vyjádřil k nutnosti upřednostnění žaloby oproti rozhodnutí správního orgánu (důraz přidán): *„Právě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu nejlépe respektuje systémové principy, na nichž je správní soudnictví v České republice založeno. Jsou to zásady subsidiarity a posteriority obsažené v § 5 s. ř. s., které v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc... Je-li to možné, je třeba proto právní předpisy zásadně vykládat tak, aby správní orgány byly povinny své úkony, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, činit v podobě individuálního aktu (ať již vydávaného v režimu správního řádu nebo jiného právního předpisu upravujícího postup správního orgánu) adresovaného jednotlivci, jehož práv se týká a opatřeného odůvodněním vysvětlujícím skutkové a právní důvody tohoto úkonu. Takový úkon je způsobilý být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., v němž správní soud na základě spisů, tj. podkladů rozhodnutí shromážděných správním orgánem, posoudí po stránce procesní i hmotněprávní zákonnost rozhodnutí správního orgánu na základě skutkového a právního stavu, jaký zde byl v době vydání správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), v mezích žalobních bodů uplatněných žalobcem (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Naopak rozšiřování možností uplatnění žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu i na případy, kdy má být uplatněna žaloba proti rozhodnutí, by mohlo vést*

*k nedůvodnému narušení těchto základních zásad správního soudnictví, neboť správní soud by sám měl nalézat důvody ospravedlňující naříkaný úkon správního orgánu, včetně ochrany veřejného zájmu, a provádět potřebné zjišťování skutkového stavu. Správní orgány by mohly být v pokušení nerespektovat práva jednotlivců dotčených na svých právech, včetně práva na právní slyšení a povinnosti dostatečně odůvodnit svá rozhodnutí, a ponechat na soudu, aby věc řádně projednal a rozhodl.“*

[35] Právě na posuzované věci lze demonstrovat, co měl rozšířený senát na mysli narušením základních zásad správního soudnictví přílišným rozšiřováním možnosti uplatnění zásahové žaloby. Namísto toho, aby ucelené hodnocení provedl a odůvodnil žalovaný, aby mohl městský soud jeho názor následně toliko přezkoumat, městský soud na základě (velmi kusých) informací poskytnutých žalovaným posoudil celkovou situaci a byl prvním orgánem veřejné moci, který stěžovateli představil ucelené odůvodnění postupu žalovaného. Přitom právě žalovaný si musel v první řadě učinit úsudek, na jehož základě měl svůj postup za správný. Nic mu nebránilo tento úsudek jasně formulovat a stěžovateli sdělit, což je postup, který ostatně předvídají i rozpočtová pravidla. Zde je třeba zdůraznit, že žalovaný ani ve vyjádření k žalobě nikterak nevysvětlil, proč považuje žalovaného za personálně propojenou osobu se spolkem Karkulka; žalovaný stěžovateli bez dalšího připisoval zjištěná pochybení druhého spolku a mezi stěžovatelem a spolkem Karkulka ve svých neformálních písemnostech vůbec nerozlišoval. Teprve městský soud sám (byť z podkladů poskytnutých žalovaným) zjistil a vysvětlil, že sice nelze považovat stěžovatele a spolek Karkulka za tentýž subjekt, ale oba spolky byly do 30. 1. 2020 personálně propojeny prostřednictvím osoby S. K. Byl to též městský soud, kdo jako první vysvětlil, proč zjištěná pochybení (byť u spolku Karkulka) jsou natolik závažná, aby odůvodňovala pozastavení všech výplat dotací v posuzované věci. Přitom se nejedná o situaci, kdy není prostor pro vedení řízení a vydání formálního rozhodnutí – právě na ochranu v takových situacích je však zásahová žaloba koncipována v první řadě.

[36] K tomu je třeba ještě dodat, že městský soud při určování důvodu pro pozastavení výplaty dotace evidentně vycházel především z dokumentu žalovaného nazvaného „K.-shrnutí“. Ačkoliv v tomto dokumentu je stručně leč výstižně popsán důvod postupu žalovaného (obsahuje informace o tom, jak konkrétně byly porušeny pravidla u projektu Studánka a jak je spolek Karkulka personálně propojen se stěžovatelem), neměl k němu stěžovatel přístup – nosič dat s tímto obsahem byl vyloučen z nahlížení a nic nenásvědčuje tomu, že by měl být dokument zaslán stěžovateli. Městský soud tak vycházel též z informací, které stěžovateli nemusely ani být známy, a ten tedy neměl reálnou možnost s nimi polemizovat.

[37] Je tedy třeba shrnout, že namísto toho, aby žalovaný v rozhodnutí označil důvody, pro něž považuje pozastavení výplaty dotace za odůvodněné, a městský soud tyto důvody pouze přezkoumal a ověřil zákonnost rozhodnutí, městský soud v rozporu se zásadami subsidiarity a posteriority obsaženými v § 5 s. ř. s. ve své podstatě suploval činnost žalovaného tím, že důvody pro pozastavení výplaty dotace vyhledal sám. Přitom vzhledem k tomu, že v dané věci bylo možno na základě námitek stěžovatele vydat rozhodnutí, měl soud pouze přezkoumat názor žalovaného obsažený v takovém rozhodnutí, nikoliv jej podstatným způsobem dotvořit.

[38] Z procesního hlediska navíc žaloba proti rozhodnutí lépe chrání práva stěžovatele. Rozhodnutí o námitkách směřujících proti pozastavení dotace by jednak mělo být vydáno

pokračování

bezodkladně; oproti tomu rozsudek ve věci zásahové žaloby nelze očekávat zcela obratem – v nyní posuzované věci městský soud rozhodl do půl roku od podání žaloby, i tak se ovšem pro účely pozastavení dotace, kdy je v sázce životaschopnost dotovaného projektu již kvůli pouhému prodlení v platbě dotace, jedná o dosti dlouhou dobu na to, aby mohl rozsudek pravidelně představovat první rozhodnutí veřejné moci v dané věci. I z dalšího hlediska je pozice žalobce v řízení o žalobě proti rozhodnutí výhodnější: brojí proti již odůvodněnému rozhodnutí, a ví tedy, s jakými názory má polemizovat; naproti tomu v nyní posuzovaném případě stěžovatel opakovaně tvrdil, že proti němu žádné trestní řízení vedeno není, a ani nemusel nutně vědět, pro jaká konkrétní pochybení žalovaný výplatu dotace pozastavil. Uvedené jen podtrhuje skutečnost, že žalovaný při jednání před městským soudem tvrdil, že kontroly stěžovatelových projektů neprobíhají, kdežto v řízení o kasační stížnosti tvrdí opak a popisuje, k jakým kontrolním zjištěním dospěl. K tomu je nutno podotknout, že veškerá zjištění dostatečná pro pozastavení dotace měl mít žalovaný k dispozici ještě předtím, než bylo zahájeno řízení před městským soudem, důvody pro pozastavení dotace totiž musí existovat v době, kdy k pozastavení dojde, nesmí se jednat o následně učiněná zjištění – ta již slouží jen pro rozhodnutí o konečném krácení dotace. I zde je tedy patrné, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je vhodnější než řízení o žalobě zásahové, neboť v rozhodnutí žalovaného mají být koncentrovány veškeré relevantní důvody pro pozastavení a bylo by rovněž jasné, k jakému momentu je třeba tyto důvody posuzovat [v případě zásahové žaloby městský soud rozhodoval podle stavu ke dni svého rozhodnutí (§ 87 odst. 1 s. ř. s.), ačkoliv důvody k pozastavení dotace musel žalovaný mít již v době pozastavení dotace].

[39] Pro ilustraci tohoto problému je též vhodné zmínit, že žalovaný poprvé ve vyjádření ke kasační stížnosti zmínil, že stěžovatel a spolek Karkulka realizují v současné době osm projektů, přičemž u čtyř z nich byly identifikovány rozsáhlé nezpůsobilé výdaje a jedním z těchto projektů je též dětská skupina Brouček. Nejvyššímu správnímu soudu není z takového tvrzení zřejmé, zda je vůbec pro danou věc relevantní, neboť v řízení o kasační stížnosti nepřezkoumává tvrzený nezákonný zásah samotný, ale rozhodnutí městského soudu, a proto vychází ze stavu, který zde byl v době vydání napadeného rozsudku. Není ani zřejmé, zda žalovaný těmito informacemi disponoval již v době, kdy rozhodoval o pozastavení výplaty dotace (pouze tak by mohl pozastavení výplaty dotace odůvodnit), či je získal teprve následně. Ani tento problém by nevystal v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí, neboť veškeré nosné důvody by musely být zahrnuty v přezkoumávaném rozhodnutí žalovaného.

[40] Městský soud hájil domnělou přípustnost zásahové žaloby jejím přednostním projednáním (§ 56 odst. 3 s. ř. s.) a vhodnou výrokovou možností – zatímco v řízení o žalobě proti rozhodnutí může soud pouze zrušit rozhodnutí správního orgánu, v řízení o zásahové žalobě může žalovanému nařídit, aby od nezákonného zásahu spočívajícího v pozastavení vyplácení dotace upustil (ve své podstatě by tak přikázal vyplácení dotace). Nejvyšší správní soud má pro tento postoj městského soudu pochopení, nicméně se s ním nemůže ztotožnit. Argumenty městského soudu totiž odpovídají těm, které v odlišném stanovisku k citovanému usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 Afs 270/2015 - 48 vynesla soudkyně Jana Brothánková; rozšířený senát však z výše uvedených důvodů vyloučil přípustnost zásahové žaloby a jako adekvátní žalobní typ upřednostnil žalobu proti rozhodnutí – a to jak v případě pozastavení dotace, tak v případě jejího definitivního krácení. Nejvyšší správní soud nemá důvod se od závěrů rozšířeného senátu odchýlovat, a proto uzavírá, že přílehlavou procesní ochranou proti pozastavení vyplácení dotace je i

v nyní posuzované věci řízení o žalobě ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na § 85 s. ř. s. zakotvující subsidiaritu zásahové žaloby pak je třeba trvat na tom, aby bylo pozastavení dotace projednáno v rámci žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

[41] Jak vyplývá z výše uvedeného, zásahová žaloba byla v daném případě nepřipustná (proti tvrzenému zásahu byly přípustné jiné prostředky soudní ochrany), a rozsudek městského soudu tak nemůže obstát. V takové situaci by bylo předčasné, aby se zdejší soud vyjadřoval k jednotlivým kasačním námitkám stěžovatele. Nejvyšší správní soud se ovšem dále zabýval otázkou, zda byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby, neboť pokud by tomu tak bylo, musel by žalobu sám podle § 110 odst. 1 s. ř. s. odmítnout.

[42] Správní soudy jsou obecně povinny umožnit žalobcům úpravu žaloby a jejího petitu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod [62]), nicméně to neplatí, pokud žalobce zvolil nesprávný žalobní typ úmyslně nebo pokud mu odmítnutím „nesprávné“ žaloby nemůže být způsobena újma – pro projednání „správného“ žalobního typu nejsou splněny procesní podmínky nebo žalobce zároveň podal „správnou“ věcně projednatelnou žalobu (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS, bod [35]). Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že výše citovaný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015 - 160 sice byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, nicméně zrušovací důvody se závěru o umožnění žalobcům měnit žalobní typ netýkaly a Nejvyšší správní soud svůj právní názor potvrdil i v další rozhodovací činnosti (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Afs 190/2017 - 36, bod [19] a v něm citovanou judikaturu).

[43] Ačkoliv tedy stěžovatelem podaná zásahová žaloba neměla být připuštěna k meritornímu přezkumu pro nepřipustnost, je otázkou, zda není nutno umožnit stěžovateli změnit žalobní typ. Ani jednu z popsaných situací, kdy takový postup není nutný, Nejvyšší správní soud v nyní posuzovaném případě neshledal. Z ničeho nevyplývá, že by stěžovatel zvolil „nesprávný“ žalobní typ úmyslně, pouze se snažil najít vhodný žalobní typ, přičemž však pochybil. Nejvyššímu správnímu soudu ani není známo, že by podal souběžně více žalob s různými žalobními typy. Poslední relevantní otázkou tak je, zda jsou splněny procesní podmínky pro posouzení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Naplnění těchto podmínek je nutno posuzovat ke dni podání žaloby (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 99, č. 3409/2016 Sb. NSS). Je tedy třeba především ověřit, zda v době podání zásahové žaloby existovalo napadnutelné rozhodnutí, zda byly vyčerpány opravné prostředky a zda byla žaloba podána včas.

[44] Prvním úkonem žalovaného, který je soudu znám a který se týká pozastavení vyplácení dotace, je emailová zpráva ze dne 2. 3. 2020. Z tohoto emailu se stěžovatel dozvídá, že „na projektech pánů K. aktuálně probíhá policejní vyšetřování z důvodu možného podvodu“ a že další veřejné prostředky stěžovateli nebudou poslány. Podle § 14e odst. 2 věty první rozpočtových pravidel byl žalovaný povinen o pozastavení vyplácení dotace informovat stěžovatele vhodným způsobem. Nejvyšší správní soud nepředjímá, zda je emailová zpráva s takto strohým sdělením vhodným způsobem k informování stěžovatele o pozastavení vyplácení dotace, nicméně ji považuje za poskytnutí informace dle uvedeného ustanovení.

pokračování

[45] Stěžovatel dne 16. 3. 2020 zaslal žalovanému podání označené jako „*Výzva ke zjednání nápravy – ochrana před nezákonným zásahem*“. Takové označení je zcela konzistentní s jeho (nesprávným) názorem, že je pozastavení vyplacení dotace nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., proti němuž není jiné procesní obrany než formou zásahové žaloby. V tomto podání stěžovatel uvádí, že nejsou splněny podmínky pro krácení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel a vyzývá k bezodkladnému vyplacení dotace, neboť nevyplacení dotací je dle jeho názoru nezákonným zásahem. Ačkoliv tak stěžovatel své podání neoznačil, neboť si zřejmě nebyl vědom toho, že podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel lze rozhodnout též o pozastavení dotace (nikoliv pouze o jejím krácení), je třeba jej posoudit podle jeho obsahu jako podání námitek ve smyslu § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel (podání bylo evidentně učiněno v zákonné patnáctidenní lhůtě). Proti postupu žalovaného spočívajícím v nevyplacení dotace se stěžovatel tímto podáním zcela zřetelně vymezuje.

[46] Žalovaný reagoval přípisem ze dne 23. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/74366 – 835/1. V tomto přípisu velice obecným způsobem vypořádal námitky stěžovatele. Přestože přípis nemá výrokovou část, je z něj *prima facie* zřejmé, že žalovaný stěžovatelovým námitkám nevyhověl. V materiálním smyslu tak tímto přípisem žalovaný rozhodl o námitkách stěžovatele, ač tak neučinil formálně bezvadně a sám se domníval, že nepostupuje podle § 14e rozpočtových pravidel; z přípisu však není zřejmé, na základě jakého jiného zákonného ustanovení by mělo k pozastavení vyplacení dotace dojít; žalovaným odkazovaný § 8a zákona o finanční kontrole jej opravňuje vykonávat veřejnosprávní kontrolu, nikoliv při ní sistovat účinky rozhodnutí o poskytnutí dotace. Posouzení přípisu ze dne 23. 4. 2020 jako rozhodnutí v materiálním smyslu konvenuje též s vyjádřením žalovaného učiněného během jednání městského soudu, kdy žalovaný dvakrát soudu potvrdil, že o pozastavení vyplacení dotací bylo dle jeho názoru neformálně rozhodnuto, resp. že dopis, ve kterém stěžovatele informoval o nevyplacení dotace, byl materiálně rozhodnutím (srov. zvukový záznam ze soudního jednání vedený na č. l. 75 spisu městského soudu, čas 6:45-7:10 a 10:20-10:45).

[47] Uvedený závěr je též v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu; srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, č. 950/2006 Sb. NSS: „*Pojem rozhodnutí vymezuje pro řízení o žalobě § 65 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se jedná o úkon správního orgánu [viz § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita).*“ V nyní posuzovaném případě žalovaný přípisem v podstatě rozhoduje o tom, že výplata dotace bude pozastavena, čímž se závazně mění stěžovatelova práva – mění se datum legitimně očekávané výplaty dotace (resp. je též možné, že k ní nakonec nedojde vůbec). Ani nedodržení předepsané formy rozhodnutí na posouzení nic nemění; ostatně minimální formální znaky odlišující úkon od nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s. naplňuje i tento přípis žalovaného. Má totiž písemnou formu, je adresován stěžovateli (jeho zástupci) a obsahuje elementární skutkové a právní důvody pro pozastavení výplaty dotace.

[48] Stěžovatel žalobu podal dne 12. 5. 2020, a je tedy zcela zřejmé, že dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) byla zachována. Rovněž rozhodnutí o námitkách je konečným rozhodnutím v dané věci – odvolání se proti němu nepřipouští (§ 14e odst. 3 věta druhá rozpočtových pravidel).

[49] Z uvedeného je zřejmé, že v době podání zásahové žaloby byly splněny podmínky pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Za této situace by bylo překvapivým rozhodnutím, pokud by Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a žalobu zároveň odmítl. V dalším řízení tedy bude na městském soudu, aby poučil stěžovatele o možnosti změnit žalobní typ, neučiní-li tak stěžovatel bez výzvy. Pouze takový potup je souladný s výše citovaným rozsudkem rozšířeného senátu č. j. 7 As 155/2015 – 160, jakož i s nálezem ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 2398/18, ve kterém se Ústavní soud zabýval právem na přístup k soudu ve smyslu čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod v souvislosti se zvolením nesprávného žalobního typu ve správním soudnictví, přičemž porušení tohoto práva shledal v tom, že Nejvyšší správní soud zrušil zamítavé rozhodnutí Krajského soudu v Praze a žalobu sám bez dalšího odmítl. V případě, že stěžovatel žalobní typ změní, bude na městském soudu, aby posoudil, zda rozhodnutí o námitkách (přípis ze dne 23. 4. 2020) – navzdory svým na první pohled zřejmým formálním i obsahovým nedostatkům – z hlediska zákonnosti ob stojí.

### V. Závěr a náklady řízení

[50] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, ve kterém je městský soud vázán shora vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[51] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

### Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 25. června 2021

JUDr. Viktor Kučera  
předseda senátu