



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Okresní hospodářská komora Hodonín**, se sídlem Svatoborská 591, Kyjov, zastoupená advokátem JUDr. Radkem Ondrušem, se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2013, č. j. 23628/2013-51, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2020, č. j. 14 A 202/2019-35,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně realizovala v rámci Operačního programu přeshraniční spolupráce Slovenská republika – Česká republika 2007-2013 projekt „*Informace, inovace, vzdělávání = rozvoj podnikání*“. Tento projekt byl na základě *Smlouvy o poskytnutí finančního příspěvku č. Z 2241042000601* uzavřené dne 27. 7. 2009 mezi Ministerstvem výstavby a regionálního rozvoje SR jako řídicím orgánem a žalobkyní primárně financován z finančních prostředků Evropského fondu regionálního rozvoje a na základě rozhodnutí žalovaného o poskytnutí

dotace ze dne 6. 8. 2009 také částečně z českého státního rozpočtu. Národní kontrolor ustavený smlouvou o poskytnutí finančního příspěvku provedl u žalobkyně audit, kterým zjistil závažné nedostatky při realizaci projektu. Výsledky auditu v konečném důsledku vedly k tomu, že řídicí orgán od této smlouvy odstoupil a že žalovaný žalobkyni v záhlaví uvedeným aktem informoval o tom, že příspěvek ze státního rozpočtu ve výši 3 211,50 EUR nebude žalobkyni pro blíže nespecifikovanou nesrovnatelnost vyplacen.

[2] Žalobkyně se žalobou podanou dne 10. 6. 2015 u Obvodního soudu pro Prahu 1 po žalovaném domáhala zaplacení částky 3 211,50 EUR. Obvodní soud pro Prahu 1 usnesením ze dne 29. 5. 2019, č. j. 20 C 178/2015-137, řízení zastavil a věc postoupil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud v Praze toto rozhodnutí změnil usnesením ze dne 8. 11. 2019, č. j. 19 Co 210,291/2019-162 tak, že žalobkyně může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví ve lhůtě do jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení. Toto usnesení nabylo právní moci dne 28. 11. 2019.

[3] Žalobkyně dne 23. 12. 2019 napadla sdělení žalovaného označené jako „*odpověď na předžalobní výzvu*“ ze dne 12. 8. 2013, č. j. 23628/2013-51, žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví uvedeným usnesením jako opožděnou odmítl. V odůvodnění poukázal na § 72 odst. 1 s. ř. s., podle kterého lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Městský soud se neztotožnil s názorem žalobkyně, že dodržení této dvouměsíční lhůty nelze vyžadovat v případě, kdy žaloba byla podána u soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí být i u civilního soudu podána ve lhůtě dvou měsíců a následně pak do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení u příslušného soudu ve správním soudnictví. Městský soud proto uzavřel, že žaloba podaná u civilního soudu téměř po dvou letech od doručení rozhodnutí žalovaného je opožděná.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatnila důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Má za to, že k odmítnutí žaloby nebyly splněny podmínky a že městský soud měl žalobu meritorně projednat. Nesouhlasí totiž s tím, že by žalobu podala opožděně, neboť v občanském soudním řízení v zásadě platí, že žaloba musí být podána v tříleté lhůtě, což dodržela. Závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2005, č. j. 3 As 30/2005-66, č. 1405/2007 Sb. NSS, z nichž městský soud vyšel, jsou podle stěžovatelky v rozporu s logikou a smyslem § 72 odst. 3 s. ř. s. a rovněž v rozporu se zásadami spravedlivého procesu. Dále namítá, že se městský soud vůbec nezabýval tím, zda rozhodnutí žalovaného splňuje náležitosti opatření podle § 14e odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“) a zda může být ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu považováno za rozhodnutí, proti kterému je přípustná žaloba ve správním soudnictví. Napadené usnesení považuje za nezákonné a navrhuje, aby jej Nejvyšší správní soud zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

pokračování

[5] Žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě a Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu kasační stížnosti a v mezích uplatněného důvodu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.]. Zkoumal tedy, zda usnesení, kterým městský soud odmítl stěžovatelčinu žalobu, je nezákonné. Takovou nezákonnost neshledal a po posouzení dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[7] Mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatelka zmeškala lhůtu stanovenou v § 72 odst. 1 s. ř. s. pro podání žaloby proti správnímu rozhodnutí. Stěžovatelka přesto svoji žalobu nepovažuje za opožděnou. Před posouzením argumentace, kterou stěžovatelka odůvodňuje tento svůj právní názor, se Nejvyšší správní soud musel nejdříve zabývat druhou stěžovatelčinou námitkou – a to, zda je žalobou napadené sdělení žalovaného vůbec rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Zodpovězení této otázky totiž předchází posouzení, zda žaloba podaná proti v záhlaví uvedenému správnímu aktu je včasná, opožděná nebo předčasná.

[8] Městský soud se touto námitkou vůbec nezabýval, čímž by za jiných skutkových a právních okolností zatížil řízení vadou, která by mohla mít vliv na zákonnost jeho rozhodnutí. Nejvyšší správní soud však v posuzovaném případě neshledal ke kasaci napadeného usnesení důvod, neboť i kdyby městský soud dospěl k závěru, že sdělení žalovaného označené jako „*odpověď na předžalobní výzvu*“ ze dne 12. 8. 2013, č. j. 23628/2013-51, nesplňuje náležitosti § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel a není tak žalovatelné ve správním soudnictví, musel by žalobu odmítnout.

[9] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již zabýval otázkou, zda nevyplacení části dotace v důsledku tvrzeného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie je úkonem, který je rozhodnutím v materiálním smyslu. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, uvedl, že z hlediska procesní obrany je podstatné, zda porušením dotačních pravidel došlo rovněž k porušení rozpočtové kázně či nikoli. Pro toto určení je pak rozhodující způsob, jakým byl daný projekt financován. Pokud poskytovatel poskytl dotaci *ex ante*, pak porušením či nesplněním jakékoli podmínky, která je v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace považována za porušení rozpočtové kázně, dojde dnem porušení či nesplnění dané dotační podmínky také k porušení rozpočtové kázně. U dotace, kterou má poskytovatel příjemci poskytnout *ex post*, však nesplnění takovéto podmínky nelze před vyplacením dotace považovat za porušení rozpočtové kázně, neboť příjemce ještě dotační peněžní prostředky neobdržel. V prvním případě se postupem příjemce dotace (možným porušením rozpočtové kázně) zabývá správce daně, a pokud zjistí, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel dotaci vyplatit. Pokud naopak zjistí, že příjemce rozpočtovou kázeň porušil, vyměří odvod za její porušení a k proplacení dotace nedojde. V druhém případě však správce daně tuto pravomoc vůbec nemá, neboť dotační prostředky ještě vyplaceny nebyly a nejedná se tak o správu odvodu ve smyslu rozpočtových pravidel či daňového řádu. Dojde-li tedy k porušení dotačních podmínek,

kteřé zároveň není porušením rozpočtové kázně, vydá poskytovatel rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel. Takové rozhodnutí je soudně přezkoumatelné (srov. odstavce 91-93 citovaného usnesení rozšířeného senátu NSS).

[10] Posuzovaná věc se netýká porušení rozpočtové kázně – dotace stěžovatelce dosud vyplacena nebyla. Sdělení, kterým jí žalovaný oznámil, že dotaci nevyplatí, tak může být rozhodnutím, které je soudně přezkoumatelné.

[11] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 12. 2013 platilo, že „[p]oskytovatel 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.“

[12] Podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 12. 2013 platilo, že „[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“ (zvýrazněno NSS).

[13] Z uvedeného vyplývá, že příjemci dotace je třeba kumulativně sdělit nejen rozsah krácení dotace, ale také důvody, pro které se poskytovatel rozhodl dotaci zkrátit. Žalobou napadené sdělení žalovaného ze dne 12. 8. 2013 označené jako „*odpověď na předžalobní výzvu*“ nejen že nesplňuje všechny zákonem požadované náležitosti, neboť zatímco rozsah krácení dotace ze sdělení vyplývá, důvody jejího krácení nikoli, ale ani materiálně není opatřením podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel. Jak z jeho označení, tak i z jeho obsahu totiž vyplývá, že je pouhou reakcí žalovaného na soukromoprávní úkon (předžalobní výzvu) stěžovatelky a že žalovaný tak tento úkon činil ve zcela jiném (soukromoprávním) režimu a nikoli jako opatření podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel. Závěr městského soudu, že žaloba je opožděná, je proto nesprávný, neboť žalobou napadený akt není správním rozhodnutím a není tak soudně přezkoumatelný. K tomu Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že ani v případě, kdyby žalovaný nevydal rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel, ač by tak učinit měl, není příjemce zbaven soudní ochrany, neboť se může (v obecné rovině) bránit podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 s. ř. s.

[14] Napadené usnesení přesto v kasačním přezkumu ob stojí, neboť, jak soud uvedl výše, i tyto důvody vedou k odmítnutí žaloby, i když z jiného důvodu – pro nepřípustnost návrhu [§ 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) a § 68 písm. e) téhož zákona].

[15] Námitka, že městský soud nesprávně posoudil běh lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, tudíž nemůže s ohledem na výše uvedené výsledky kasačního řízení nijak ovlivnit. Přesto Nejvyšší správní soud považuje za vhodné se i touto námitkou alespoň jako *obiter dictum* zabývat.

[16] Jak již uvedl výše, mezi stranami není sporu o tom, že stěžovatelka zmeškala lhůtu k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., přesto však svoji žalobu nepovažuje za opožděnou.

pokračování

Argumentuje tím, že žalobu podala původně k civilnímu soudu, a má proto za to, že pro její projednání před správními soudy stačí, pokud dodržela lhůtu stanovenou pro podání návrhu v občanském soudním řízení. Je toho názoru, že po žalobci, který podává žalobu v řízení ovládaném občanským soudním řádem, nemůže být požadováno, aby ji podal ve lhůtě určené zcela jiným procesním předpisem (soudním řádem správním). Domnívá se, že zákonodárce musel v § 72 odst. 3 s. ř. s. počítat s tím, že lhůta podle o. s. ř. je v zásadě vždy tříletá, zatímco podle s. ř. s. činí jen dva měsíce, jinak by toto ustanovení bylo v praxi nepoužitelné. Opožděnost žaloby by tak podle ní musela být konstatována ve většině případů. Striktní aplikaci procesních lhůt pro podání žaloby podle s. ř. s. považuje za nepřipustně formalistickou, z čehož následně dovozuje požadavek na zásadní revizi výkladu § 72 odst. 3 s. ř. s. prezentovaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2005, č. j. 3 As 30/2005-66, č. 1405/2007 Sb. NSS.

[17] Pro posouzení této argumentace je rozhodná úprava stanovená v § 104b odst. 1 o. s. ř. a v § 72 odst. 1 a 3 s. ř. s.

[18] Podle 104b odst. 1 o. s. ř. platí, že „[n]áleží-li věc do věcné příslušnosti soudu, který rozhoduje podle zvláštního zákona věci správního soudnictví, soud řízení zastaví. V usnesení o zastavení řízení musí být navrhovatel rovněž poučen o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu ve správním soudnictví.“

[19] Toto zákonné ustanovení tedy civilnímu soudu ukládá jednak povinnost zastavit řízení, jakmile zjistí, že není věcně příslušný, a jednak povinnost poučit navrhovatele o tom, že má možnost podat u správního soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Pro tuto žalobu však občanský soudní řád nestanoví žádnou lhůtu a její podání se proto žádnými soukromoprávními lhůtami neřídí. Lhůtu, v níž po zastavení občanského soudního řízení musí navrhovatel žalobu u správního soudu podat, obsahuje § 72 odst. 3 s. ř. s.

[20] Podle § 72 odst. 3 s. ř. s. platí, že „[j]estliže soud rozhodující v občanském soudním řízení zastavil řízení proto, že šlo o věc, v níž měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, může ten, kdo takovou žalobu v občanském soudním řízení podal, podat u věcně a místně příslušného soudu žalobu ve správním soudnictví do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení. V takovém případě platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícím v občanském soudním řízení.“

[21] Toto ustanovení sice obsahuje lhůtu, v níž musí být žaloba u správního soudu podána, avšak tato lhůta není bez dalšího rozhodující pro konečný závěr, zda žalobce podal žalobu včas. Dodržení stanovené jednoměsíční lhůty pro podání žaloby ve správním soudnictví od zastavení řízení v občanském soudním řízení má totiž za následek pouze to, že za den podání žaloby u příslušného správního soudu se považuje den podání původní žaloby u civilního soudu. To v předložené věci tedy znamená, že žaloba proti rozhodnutí žalovaného byla i pro účely soudního řízení správního podána již dne 10. 6. 2015 a nikoli až dne 23. 12. 2019, kdy byla městskému soudu jako soudu správnímu doručena. Tato fikce by v případě, že by napadený akt byl soudně přezkoumatelný, bez dalšího neznamovala, že žaloba, kterou stěžovatelka podala v jednoměsíční lhůtě od zastavení občanského soudního

řízení, byla včasná. Pro posouzení včasnosti žaloby je i v těchto případech rozhodující § 72 odst. 1 s. ř. s.

[22] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. platí, že „[ž]alobu lze podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou.“

[23] Nejvyšší správní soud se tedy zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nesprávně podaná u civilního soudu bude včasná pouze tehdy, pokud ji žalobce u civilního soudu podal ve lhůtě dvou měsíců od oznámení rozhodnutí správního orgánu a následně u správního soudu ve lhůtě jednoho měsíce od pravomocného zastavení občanského soudního řízení. Posouzení včasnosti žaloby jako jedné z podmínek její projednatelnosti totiž musí být založeno na objektivních skutkových okolnostech a nikoli na stěžovatelčině subjektivní představě o povaze žalovaného nároku, neboť základním principem právního státu je princip předvídatelnosti zákona. Městský soud by v případě, že by sdělní žalovaného bylo rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., nebyl při aplikaci těchto procesních pravidel přepjatě formalistický, neboť stanovené lhůty jsou s ohledem na zásadu *vigilantibus iura* pro dosažitelnost soudního přezkoumání dostatečné a nezasahují tak nepřiměřeně do práva na spravedlivý proces.

[24] Nejvyšší správní soud tedy neshledal žádné důvody, pro které by se musel odchýlit od výkladu, který v souvislosti s citovanými normami zaujal v rozsudku ze dne 27. 5. 2005, č. j. 3 As 30/2005-66, č. 1405/2007 Sb. NSS. Ostatně skutečnost, že závěry tohoto rozsudku jsou i nadále platné, dokládá i recentní judikatura NSS, která z tohoto rozsudku ve skutkově obdobných věcech vychází (srov. např. rozsudky ze dne 27. 7. 2022, č. j. 3 Ads 60/2022-34, ze dne 13. 12. 2021, č. j. 10 As 449/2021-28, či ze dne 27. 8. 2020, č. j. 8 Ads 99/2020-34).

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů neshledal napadené usnesení o odmítnutí žaloby nezákonným, proto kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. zamítl.

[26] O nákladech řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který byl ve věci úspěšný, žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly, kasační soud proto žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 11. května 2023

pokračování

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu