



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně: **Alšova jihočeská galerie**, IČO: 00073512
sídlem Hluboká nad Vltavou 144, 373 41 Hluboká nad Vltavou

zastoupená JUDr. Ondřejem Caskou, advokátem
sídlem Husova 242/9, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, IČO: 66002222
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR-43065/2020-26,

takto:

- I. Rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR-43065/2020-26, je nicotné.
- II. Rozhodnutí označené jako „Informace o nevyplacení části dotace“ vztahující se k projektu s registračním číslem CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717 a názvem „Zefektivnění ochrany a využívání sbírkových fondů v Alšově jihočeské galerii –

Wortnerově domě“ a k žádosti o platbu CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717/2019/001/POST, je nicotné.

III. Věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právního zástupce žalobkyně JUDr. Ondřeje Casky, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně (dále také „příjemce“) se žalobou podanou dne 13. 10. 2020 u Městského soudu v Praze (dále jen „soud“) domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“) ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR- 43065/2020-26 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Napadeným rozhodnutím bylo rozhodnuto o částečné oprávněnosti námitek žalobkyně podaných dle § 14e odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZRP“) a o částečném potvrzení „Informace o nevyplacení části dotace“ vztahující se k projektu s registračním číslem CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717 a názvem „Zefektivnění ochrany a využívání sbírkových fondů v Alšově jihočeské galerii – Wortnerově domě“ a k žádosti o platbu CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717/2019/001/POST (dále jen „informace o nevyplacení části dotace“).
2. Informace o nevyplacení části dotace byla vydána na základě výsledku administrativního ověření žádosti o platbu číslo CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717/2019/001/POST (dále jen „žádost o platbu“) a informovala o stanovení celkové částky nevyplacené dotace ve výši 901 021,26 Kč, neboť bylo žalobkyní *„opomenuto vyčíslení nákladů na provedení části měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému atd., tedy soubory, které svou poměrovou částí slouží i nezpůsobilé části budovy“*.
3. Žalobkyni byla přiznána dotace na základě žádosti o podporu podané dne 2. 8. 2016 do 21. výzvy Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „IROP“) „IROP – MUZEA - SC 3.1“ (dále jen „žádost o podporu“) na realizaci projektu „Zefektivnění ochrany a využívání sbírkových fondů v Alšově jihočeské galerii - Wortnerově domě“, vedeného pod registračním číslem projektu CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717 (dále jen „projekt W. dům“). Dne 23. 3. 2017 došlo k vydání právního aktu – Registrace akce a Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 4182/2017-91/1 (dále jen „RoPD“) společně s Podmínkami Rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále jen „podmínky RoPD“).

II. Napadené rozhodnutí

4. Proti informaci o nevyplacení části dotace podala žalobkyně dne 30. 4. 2020 námitky. Žalobkyně v *první námitce*, uvedla, že pravidlo poměrného krácení na projekt W. dům nelze aplikovat, protože stavební rozpočet k projektu W. dům byl od počátku (od podání žádosti o podporu) připravován tak, že prvky, které nejsou a nemohou být financovány z dotačních

prostředků IROP, byly od tohoto rozpočtu věcně a položkově odděleny a vyčísleny v rámci samostatného rozpočtu. Vyčleněním a oddělením uznatelných a neuznatelných prvků a s tím spojených výdajů tak došlo k tomu, že projekt W. dům, který je předmětem dotačního financování, je tvořen pouze uznatelnými výdaji a žádné neuznatelné prvky tak nezahrnuje. Pro projekt W. dům je tak využíván celý předmět financování a pravidlo poměrného krácení na tento projekt dle žalobkyně vůbec nedopadá.

5. Ve *druhé námitce* žalobkyně uvedla, že prvky projektu W. dům, které by měly být dle Centra pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „CRR“) poměrně kráceny (tj. například části měření a regulace domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému atd.), jsou zcela nezbytné a nutné pro fungování a realizaci celého projektu W. dům a naplnění jeho účelu a představují tak integrovanou a neoddělitelnou součást rekonstrukce. Dle žalobkyně by tyto dílčí prvky stavebního rozpočtu byly provedeny v realizovaném rozsahu a za uvedené ceny i v případě, kdyby z jakéhokoli důvodu nedošlo k současné realizaci místností, které jsou z projektu W. dům vyloučeny a nejsou vůbec předmětem dotačního financování.
6. Ve *třetí námitce*, žalobkyně zkonstatovala, že CRR aplikovalo tento postoj i v rámci dalších projektů žalobkyně. Jako příklad žalobkyně uvedla projekt s názvem „*Rekonstrukce depozitárního objektu SPARTA*“ (dále jen „projekt SPARTA“), u kterého byl rovněž rozpočet od začátku položkově rozdělen na uznatelné a neuznatelné výdaje, stejně jako v případě projektu W. dům. V průběhu realizace projektu SPARTA byl zjištěn azbest (v daleko větším množství, než předpokládala projektová dokumentace), což vedlo k navýšení nákladů společnosti provádějící stavební práce. Na dotaz zástupce žalobkyně, zda lze počítat s takovými náklady z pohledu dotace a pozdějšího proplacení jako s uznatelnými výdaji, CRR výslovně odpovědělo, že tyto vícenáklady na likvidaci azbestu lze uvažovat jako celé způsobilé. Z této odpovědi proto žalobkyně vyvozovala, že CRR vůbec neuvažovalo o tom, že by pravidlo poměrného krácení mělo na takovýto případ dopadat. Uvedený závěr dokládají dle žalobkyně i odpovědi ze semináře k 21. výzvě, kdy se např. u dotazu, zda je možné financovat byt správce muzea, uvádí, že tyto náklady se vyčíslí jako nezpůsobilé výdaje a nikde se nepojednává o určování poměru ploch či jakémkoliv jiném poměru dle pravidla poměrného krácení. Pokud by se totiž mělo aplikovat pravidlo poměrného krácení, jak nyní nově prosazuje CRR, pak by nebylo dle žalobkyně rozhodné vyčíslení nákladů na tento konkrétní byt, ale bylo by nutné vymezit poměr, podle kterého by ale došlo ke krácení všech nákladů projektu, a to bez ohledu na to, zda daný výdaj má či nemá souvislost s tímto bytem.
7. Dále, ve *čtvrté námitce* žalobkyně napadala nekonzistentní postup CRR v aplikaci pravidla poměrného krácení. Dle žalobkyně není vůbec zřejmé, v jakých případech a za jakých okolností se toto pravidlo uplatní. V projektu SPARTA se dle CRR mají do neuznatelných nákladů zahrnovat výdaje na střechu a fasádu, které prostory vyloučené z financování přímo ohraničují. Je však třeba uvést, že v projektu W. byly také rekonstruovány místnosti, které nejsou součástí projektu a které jsou z dotačního financování vyloučeny, ale které jsou přímo ohraničeny fasádou zahrnutou do uznatelných nákladů. Není tedy zřejmé, proč CRR v jednom projektu u některých uznatelných nákladů přímou souvislost vyžaduje, kdežto v jiném projektu nikoliv. Z postoje CRR taktéž není zřejmé, co je pak rozhodným kritériem pro určení požadované přímé souvislosti s prostorem, který není předmětem dotačního financování (zda jde o kritérium umístění, vzdálenosti či funkčnosti). V neposlední řadě pak

není dle žalobkyně vůbec jasné, proč CRR řešilo přímou souvislost s prostory vyloučenými z dotačního financování, když nakonec provedlo krácení všech výdajů pomocí poměrného krácení, a to bez ohledu na to, zda daný výdaj skutečně souvisí či nesouvisí s vyloučenými prostory.

8. V *páté námitce* žalobkyně uvedla, že CRR mělo po celou dobu schvalování Projektu W. dům nespočet příležitostí, kdy mohlo příjemci vytknout vady ve způsobu sestavení rozpočtu. CRR však nikdy takovouto námitku nevznneslo. Poprvé, kdy CRR oznámilo příjemci potřebu krátit uznatelné výdaje, bylo až v rámci 2. výzvy ze dne 24. 2. 2020, prostřednictvím interní depeše v MS2014+ (dále jen „2. výzva“), tedy 3 roky poté, co došlo ke schválení projektu, v době, kdy Projekt byl dokončený a příjemce v dobré víře předpokládal, že dojde k proplacení schválené dotace.
9. Poslední, *šestá námitka* napadala způsob výpočtu nezpůsobilých výdajů, kdy byla z výpočtu vynechána celá jedna část projektu W. dům (projekt se skládal z části domu a části dvora okolo budovy). Do výpočtu poměrného krácení ale nebyla zahrnuta plocha dvora, ačkoliv v nákladech byly obsaženy i výdaje na dvůr. Pokud by byla zahrnuta plocha dvora, změnil by se dle žalobkyně výpočet krácených výdajů zásadním způsobem v její prospěch.
10. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 14. 8. 2020. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k *první námitce* uvedl, že ze závěrů administrativního ověření žádosti o platbu je zřejmé, že sestavený položkový rozpočet uznatelných výdajů obsahuje stavební oddíly (měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému), které částečně slouží i pro nezpůsobilé prostory objektu, čímž žalobkyně porušila podmínku dle kap. 10 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce pro všechny specifické cíle a výzvy, vydání 1.3, platnost od 16. 2. 2016 (dále jen „Obecná pravidla“), podle níž „...pokud není využíván výhradně pro projekt celý předmět financování, je k financování způsobilá pouze poměrná část.“. Žalobkyně byla na tuto skutečnost správně upozorněna při administraci žádosti o platbu a byla vyzvána, prostřednictvím 2. výzvy, k dovyčíslení těchto výdajů. Nicméně tato výzva nebyla z její strany akceptována, proto bylo ze strany CRR přistoupeno k vyčíslení způsobilých a nezpůsobilých výdajů dle kap. 10 Obecných pravidel, která stanoví způsob výpočtu podílu způsobilých a nezpůsobilých výdajů pomocí výpočtu poměrného podílu např. dle užité plochy.
11. Ke *druhé námitce* žalovaný uvedl, že úvahy žalobkyně o nezbytnosti a nutnosti realizace neoddělených položek ze stavebního rozpočtu ji nezavazují povinnosti řídit se Obecnými pravidly a tyto podmíněné výdaje je proto i přes jejich nezbytnost nutné vyčíslit a finančně oddělit v souladu s platnou metodikou. Podmínka vyčíslení poměrné části způsobilých a nezpůsobilých výdajů dle kap. 10 Obecných pravidel byla platná již před podáním žádosti o podporu.
12. Ke *třetí námitce* žalovaný konstatoval, že dotaz týkající se likvidace azbestu byl CRR pravděpodobně nesprávně vyhodnocen jako dotaz na způsobilost ve smyslu většího množství azbestu, než předpokládala projektová dokumentace, tzv. na vícepráce, jež jsou obecně způsobilým výdajem. V dotazu je uvedeno rozdělení projektu na uznatelné a neuznatelné výdaje. CRR mělo takovýto dotaz nechat žalobkyni více specifikovat a dle

podrobnějšího odůvodnění následně posoudit pravděpodobnost poměrově vyčíslit výdaje na likvidaci azbestu.

13. Ke *čtvrté námitce* žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že krácení způsobilých výdajů u projektu W. dům nevychází z toho, zda střecha či fasáda ohraničuje způsobilé či nezpůsobilé prostory objektu, ale ze skutečnosti, že střecha, fasáda a jiné dílčí části stavby jsou součástí celého objektu „Nástavba a přístavba“, který však obsahuje i nezpůsobilé části budovy. U projektu W. dům bylo při uplatnění pravidla poměrného krácení přihlédnuto k realizovanému stavebnímu objektu „Úprava dvora“, kde rekonstrukce dvora o ploše 200 m², a s ním související výdaje, byly ve smluvním rozpočtu finančně odděleny a označeny za způsobilé ve výši 100 %. Proto je na objekt „Úprava dvora“ pohlíženo jako na dílčí stavební objekt a plocha dvora nebyla započítána do celkové plochy objektu rekonstruovaného W. domu. Výdaje na rekonstrukci „Úprava dvora“ nebyly v přímé souvislosti s výdaji na rekonstrukci „Nástavba a přístavba“, resp. s užitnou podlahovou plochou nezpůsobilých místností umístěných v „Nástavba a přístavba“. CRR při kontrole žádosti o platbu u projektu W. dům proto nevyzvalo příjemce k vyčíslení konkrétní nezpůsobilé částky za dílčí části stavebního rozpočtu (střecha, fasáda atd.), ale požadovalo aplikovat určení nezpůsobilé částky projektu prostřednictvím poměru v souladu s platnou metodikou IROP, například dle podlahové plochy. Aplikace pravidla poměrného krácení je jedním ze způsobů, jak je možné přistoupit ke krácení dotace. K jeho využití je přistupováno ve složitých projektech, kde není možné detailně rozklíčovat způsobilé a nezpůsobilé položky stavebního rozpočtu a příjemce není při takovém stanovení nezpůsobilých a způsobilých výdajů nápomocen.
14. *Pátou námitku* žalovaný shledal rovněž nedůvodnou, neboť obecně u všech projektů platí, že podrobná kontrola výdajů probíhá až při předložení výdajů k proplacení v žádosti o platbu. Z tohoto důvodu není možné v průběhu hodnocení identifikovat veškeré potenciálně nezpůsobilé výdaje. Proces hodnocení projektů postupuje dle kontrolních listů a způsobilost výdajů projektu se posuzuje v souladu s danou výzvou. Kontrola způsobilosti spočívá v ověření na úrovni aktivit a již není zacházeno do podrobného stavebního rozpočtu, neboť i ten může v době realizace dostát změn prostřednictvím realizovaných víceprací a méněprací. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v námitkách dále neuvedla konkrétní případy konzultace, na které se odvolává, nemohl na tyto uvedené skutečnosti žalovaný reagovat. Předmětem kontroly zadávacích řízení není validace věcné způsobilosti výdajů, ale pouze ověření způsobu realizace zadávacího řízení v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Kap. 18.5 Obecných pravidel stanoví, že v rámci administrativního ověření žádosti o platbu mohou být příjemci vyzváni k doložení dokladů ke kontrole způsobilosti výdajů i nad rámec povinných příloh žádosti o platbu. K namítanému časovému prodlení tří let od doby předložení projektu do 2. výzvy k doplnění předložené žádosti o platbu a zprávy o realizaci, na které příjemce poukazuje, žalovaný uvedl, že prodleva je způsobena projektovým procesem. Vzhledem k tomu, že projekt W. dům byl koncipován jako jednoetapový, nebylo možno provést jakoukoliv kontrolu probíhajícího projektu. Detailní kontrola vynaložených výdajů probíhá až s předloženou žádostí o platbu, tzn. až v době, kdy příjemce po skončení etapy předložil v soupisce účetních dokladů aktuální výčet způsobilých a nezpůsobilých výdajů.
15. K *šesté námitce* žalovaný opravil výpočet tak, že namísto zahrnutí plochy dvora do uvedeného výpočtu, jak navrhovala žalobkyně, snížil výdaje pro účel výpočtu o výdaje na

dvůr, neboť dvůr je dle žalovaného celý způsobilý a nebyl proto do výpočtu pomocí poměrného krácení zahrnut.

III. Žaloba

16. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že samo CRR zastávalo postoj, že stanovení poměru dle Pravidla poměrného krácení má pouze doporučující charakter a že určení uznatelných a neuznatelných nákladů lze stanovit i jiným způsobem. Na základě této skutečnosti, jakož i na základě konzultací a doporučení, proto také žalobkyně v dobré víře vyhotovila a podala žádost o poskytnutí dotace s tím, že zvolený způsob rozdělení nákladů je v souladu s Obecnými pravidly, včetně Pravidla poměrného krácení, a se zavedenou praxí CRR. CRR od počátku vědělo, jakým způsobem jsou členěny náklady na uznatelné a neuznatelné výdaje, a s tímto rozdělením vyslovilo svůj souhlas v rámci schválení dotace. Rovněž v rámci ex-ante analýzy rizik muselo CRR minimálně posoudit způsob členění nákladů na uznatelné a neuznatelné výdaje a podle toho vyhodnotit jeho souladnost s Obecnými pravidly. O možnosti vedení výdajů položkovým rozpočtem svědčí dle žalobkyně i skutečnosti, že v souběžném projektu SPARTA na dotaz zástupce žalobkyně, zda lze počítat s náklady na odstranění azbestu z celého areálu z pohledu dotace a pozdějšího proplacení jako s uznatelnými výdaji, CRR výslovně odpovědělo, že tyto vícenáklady na likvidaci azbestu lze uvažovat jako celé způsobilé. Z této odpovědi proto žalobkyně vyvozovala, že CRR vůbec neuvažovalo o tom, že by pravidlo poměrného krácení mělo na takovýto případ dopadat. Uvedený závěr dokládají dle žalobkyně i odpovědi ze semináře k 21. výzvě, kdy se např. u dotazu, zda je možné financovat byt správce muzea, uvádí, že tyto náklady se celé vyčíslí jako nezpůsobilé.
17. *Ve druhé žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že CRR poprvé oznámilo žalobkyni své námitky a pochybnosti ohledně členění nákladů až v rámci 2. výzvy, která byla doručena žalobkyni prostřednictvím systému MS2014+ dne 24. 2. 2020, tedy až 3 roky poté, co došlo ke schválení projektu W. dům, navíc v době, kdy byl projekt již dokončený, a žalobkyně v dobré víře předpokládala, že dojde k proplacení schválené dotace. Dále žalobkyně zdůraznila, že rozhodnutím o poskytnutí dotace k projektu bylo ŘO IROP konstituováno legitimní očekávání žalobkyně, že pokud dodrží všechna pravidla, tak jí budou ve stanovených termínech a za stanovených podmínek přiznané peněžní prostředky vyplaceny. Přitom z hlediska legitimního očekávání žalobkyně není rozhodný pouze psaný text těchto pravidel, ale především to, jak se orgán státní moci podle těchto pravidel chová, jak tato pravidla vykládá a jak je aplikuje, kontroluje a vymáhá. Pokud tedy CRR ve fázi schvalování a ve fázi realizace Projektu nikdy nevznese žádnou námitku ke způsobu vymezení uznatelných a neuznatelných nákladů a stejným způsobem postupovalo i v dalších projektech (projekt SPARTA), pak tímto jednáním dle žalobkyně nepochybně založilo legitimní očekávání a dobrou víru, že způsob vymezení rozpočtu je správný a že podle takového rozpočtu je možné dotaci čerpat.
18. *Třetí žalobní námitkou* žalobkyně namítala zjevnou nekonzistentnost a vnitřní rozpornost v přístupu CRR a ŘO IROP k aplikaci Pravidla poměrného krácení, které dokládá jejich libovůli, jež negativně zasahuje do práv příjemců dotace nabytých v dobré víře. Dle žalobkyně není vůbec zřejmé a hlavně předem zjistitelné, kdy se Pravidlo poměrného krácení aplikuje a jak se aplikuje. Žalobkyně neví, kde je hranice, kdy výdaje jsou ještě uznatelné, a kdy nikoliv, resp. co vytváří to klíčové a objektivně určitelné kritérium.

19. Z důvodů shora uvedených žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 2. 2021 uvedl, že zásadně nesouhlasí s tvrzením žalobkyně a setrvává na svých právních názorech uvedených v napadeném rozhodnutí. K *první žalobní námitce* konstatoval, že CRR vyzvalo žalobkyni, aby sestavený položkový rozpočet stavby rozdělila na uznatelné a neuznatelné výdaje, vyčíslila části výdajů na realizaci stavebních oddílů, které souvisí s realizovanou nezpůsobilou částí budovy a současně jsou vykazovány jako plně způsobilé a přesunula tyto vyčíslené částky do nezpůsobilých výdajů. Rozpočet uznatelných výdajů obsahoval stavební oddíly (měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému), které částečně slouží i pro nezpůsobilé prostory objektu.
21. Ke *druhé žalobní námitce* vyjádřil, že u všech projektů platí, že podrobná kontrola výdajů probíhá až při předložení výdajů k proplacení v žádosti o platbu, neboť v průběhu realizace projektu může docházet, a ve většině případů i opakovaně dochází, ke změnám (např. z důvodu víceprací a méněprací, přesunu finančních prostředků). Až v předložené žádosti o platbu je příjemcem stanovena výše způsobilých výdajů pro příspěvek z IROP na základě vykazání skutečně vzniklých a uhrazených výdajů prostřednictvím jejich doložení účetním, daňovým či jiným dokladem. Tvrzení žalobkyně, že žádost o podporu byla jak před jejím podáním, tak i před jejím schválením, opakovaně konzultována přímo se zaměstnanci CRR v Českých Budějovicích, není podloženo žádnými důkazy, a proto není možné ze strany žalovaného na tyto skutečnosti reagovat.
22. Ke *třetí žalobní námitce* žalovaný uvedl, že se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, která argumentuje odlišným přístupem CRR v rámci krácení nezpůsobilých výdajů u projektu SPARTA, který žalobkyně také realizuje v rámci finanční podpory z IROP. Jak již bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí, způsob krácení u tohoto projektu nevychází z toho, zda střecha či fasáda ohraničuje způsobilé či nezpůsobilé prostory objektu, ale ze skutečnosti, že střecha, fasáda a další dílčí části stavby jsou součástí celého rekonstruovaného objektu. Dle doložené rekapitulace dílčích částí stavebního rozpočtu bylo příjemcem opomenuto vyčíslení nezpůsobilých výdajů vztahujících se jak ke způsobilé části budovy, tak i k rekonstrukci lektorského centra - edukační ateliér pro veřejnost (nezpůsobilá část budovy), např. nákladů na provedení střechy, jež se nachází přímo nad prostory edukačního místnosti, fasády objektu, která prostory přímo ohraničuje, provozního souboru vzduchotechniky, jež zajišťuje prostředí také v edukační místnosti atd. Dle žalovaného tak nebyly zohledněny konstrukce a zařízení, které svou poměrovou částí slouží i této nezpůsobilé části budovy.

V. Jednání před soudem

23. Při jednání konaném dne 24. 5. 2023 účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích. Žalobkyně odkázala na obsah žaloby a navrhla, aby soud napadené rozhodnutí zrušil. Žalovaný odkázal na obsah napadeného rozhodnutí a na vyjádření k žalobě. Závěrem žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

24. Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které s ohledem na právní názor soudu pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

25. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti dle § 76 s. ř. s.
26. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
27. Dle § 14e odst. 1 ZRP *„[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; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. i).“*
28. Dle § 14e odst. 2 ZRP *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.*
29. Dle § 14e odst. 3 ZRP *V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.*
30. Dle § 14q ZRP *„[v] řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci se nepoužije ustanovení § 37 odst. 3, § 41, § 45 odst. 2 a 4, § 71 odst. 3, § 80 odst. 4 písm. b) až d), § 140 odst. 2 a § 146 správního řádu.“*
31. Dle § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), *„[t]ento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.“*
32. Dle § 68 odst. 1 správního řádu *„[r]ozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků.“*
33. Dle § 68 odst. 2 správního řádu *„[v]e výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§*

18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právníckými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.“

34. Dle § 69 odst. 1 správního řádu „[v] písemném vyhotovení rozhodnutí se uvede označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem. Písemné vyhotovení rozhodnutí dále musí obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, číslo jednací, datum vyhotovení, otisk úředního razítka, jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby. Podpis oprávněné úřední osoby je na stejnopisu možno nahradit doložkou „vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby a doložkou „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí.“
35. Dle § 70 správního řádu „[o]pravu zřejmých nesprávností v písemném vyhotovení rozhodnutí na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením provede správní orgán, který rozhodnutí vydal. Týká-li se oprava výroku rozhodnutí, vydá o tom správní orgán opravné rozhodnutí. Prvním úkonem správního orgánu ve věci opravy je vydání tohoto rozhodnutí. Právo podat odvolání proti opravnému usnesení anebo opravnému rozhodnutí má pouze účastník, který jím může být přímo dotčen.“
36. Dle § 77 odst. 1 správního řádu „[n]icotné je rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřazený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu.“
37. Dle § 76 odst. 2 věta první s. ř. s. „[z]jistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu.“
38. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“) je rozhodnutí dle § 14e ZRP rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozhodnutí ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48 k ustanovení § 14e zákona ve znění před novelou uvedl: „[38] Nejvyšší správní soud se dále zabýval napadeným rozhodnutím z hlediska jeho přezkoumatelnosti a zákonnosti. V této souvislosti proto upozorňuje, že v odkazovaném usnesení rozšířeného senátu vymezil rovněž požadavky na odůvodnění rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel, které musí „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 určitou dobu vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností“. Zejména v případě definitivního snížení dotace je tak třeba klást na rozhodnutí o snížení dotace stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť svou povahou, způsobenými důsledky i důvody vydání, jde o rozhodnutí obdobné. Rozdíl je jen v tom, jaký orgán jej činí a zda se vztahuje k prostředkům již vyplaceným (porušení rozpočtové kázně, kterému může předcházet pozastavení platby dotace), nebo k těm, o které příjemce požádal a které měly být teprve proplaceny (snížení dotace).“

39. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2021, č. j. 1 Afs 370/2020 – 34, se uvádí: „*Vztah tohoto řízení k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, upravuje § 14q zákona o rozpočtových pravidlech, který v odst. 1 vylučuje použití některých ustanovení správního řádu. Jedná se o ustanovení týkající se povinnosti odstraňovat nedostatky podání, případně žádosti (§ 37 odst. 3, resp. a § 45 odst. 2 správního řádu), navrácení v předešlý stav (§ 41 správního řádu), lhůty pro vydání prvostupňového rozhodnutí (§ 71 odst. 3 správního řádu), postupu při nečinnosti správního orgánu [§ 80 odst. 4 písm. b) až d) správního řádu], vedení společného řízení (§ 140 odst. 2 správního řádu) a řízení o výběru žádosti (§ 146 správního řádu). Z uvedeného uzavřeného výčtu ustanovení, jejichž užití zákon o rozpočtových pravidlech vylučuje, a contrario vyplývá, že žalovaný mohl v řízení použít ostatní ustanovení správního řádu.*“
40. Protože ZRP neupravuje ve vztahu k opatření o nevyplacení části dotace obsahové náležitosti takového rozhodnutí, použijí se v souladu s § 1 odst. 2 správního řádu ustanovení správního řádu upravující tyto náležitosti (§ 68 a 69 správního řádu), neboť na vyhotovení opatření o nevyplacení části dotace jsou kladeny stejné nároky jako na kterékoliv jiné správní rozhodnutí. Na těchto základních náležitostech je nezbytné trvat i v případě elektronické verze rozhodnutí, když NSS uvedl v rozsudku ze dne 18. 9. 2014, č. j. 9 As 34/2014–76, že „*[n]esouhlasí se závěrem, že elektronická verze rozhodnutí nemusí splňovat náležitosti rozhodnutí, potažmo jeho stejnopisu ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu. Písemná i elektronická podoba jsou pouze formami, ve kterých jsou rozhodnutí či jejich stejnopisy vydávány. Není však žádný důvod odlišovat požadavky na jejich náležitosti, pokud to není odůvodněno povahou jedné nebo druhé formy.*“
41. Přesto, že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobce, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 3. 2021, č. j. 1As 475/2020-37), ustanovení § 76 odst. 2 s. ř. s. výslovně zavádí oprávnění soudu překročit tuto dispoziční zásadu a vyslovit nicotnost rozhodnutí, aniž žalobkyně takový postup v žalobě navrhla. Soud je proto oprávněn a současně i povinen rozhodnout o případné nicotnosti rozhodnutí z úřední povinnosti (např. rozsudky NSS 1 Azs 12/2003-48 a 1 Azs 10/2004-49), a to i v případě, kdy důvody pro vyslovení nicotnosti zjistí teprve v průběhu jednání (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Pokud by soud nicotnost nevyslovil, zatížil by rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a Nejvyšší správní soud by jej v řízení o kasační stížnosti i bez příslušné námítky zrušil (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) a současně sám deklaroval nicotnost rozhodnutí [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Soud se proto před zahájením samotného meritorního přezkumu na základě žalobkyní uplatněných námitek zabýval povahou prvostupňového a napadeného rozhodnutí.
42. Povahou nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006–74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS. Podle rozšířeného senátu „*je nezbytné nejdříve vymezit nicotnost a její podstatu, neboť soudní řád správní, obdobně jako s účinností od 1. 1. 2006 nový správní řád (zákon č. 500/2004 Sb.), výslovně pojem „nicotnost rozhodnutí“ používá, ale nepodává jeho legální definici a charakteristiku. Nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které*

jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Logicky jde o právní nullum a platí zásada „quod nullum est, nullum prodest effectum“ (srov. Máša, M. K otázce tzv. nicotných správních aktů. Správní právo, 1972, č. 3, s. 139).“

43. Podle ustálené judikatury platí, že „*chybějící zákonné náležitosti právního aktu mohou vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestli je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, aby tento právní akt respektovali*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2010, č. j. 1 As 41/2010–106). (Pozn. – zvýraznění doplněno soudem.) Rovněž dle odborné literatury (STAŠA, Josef. § 5 [Nicotnost]. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 150, marg. č. 287.) způsobuje nicotnost i „*absolutní nedostatek formy projevu vůle správního orgánu. Příkladem může být toliko ústní vydání aktu, kde tato možnost nevyplývá ze zákona. Může to být ale i nedostatek formy předepsaného dokumentu, jestliže akt podobu takového dokumentu nemá; přitom je ovšem zapotřebí rozlišovat samotný akt a případný další dokument – doklad o existenci práva (potvrzení nebo osvědčení). Nicotnost by tak např. mohla nastat v případě „uložení povinnosti“ dopisem, nebo jiným úkonem, který nemá esenciální náležitosti rozhodnutí.*“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.) „*Další důvody nicotnosti jsou uvedeny jako zjevně vnitřně rozporné rozhodnutí, právně či faktická neuskutečnitelnost nebo jiné vady, pro které rozhodnutí nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu. Dodejme, že i soudy ve správním soudnictví jsou oprávněny posuzovat nicotnost, přičemž nejsou nijak vázány tímto vymezením, které zavazuje správní orgány. Výčet důvodů nicotnosti tudíž nemá taxativní povahu a ponechává prostor judikatuře k dotváření či precizaci dalších důvodů nicotnosti*“. (POTĚŠIL, Lukáš, HEJČ, David, RIGEL, Filip, MAREK, David. Správní řád. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 421–422, marg. č. 12–13.)
44. Protože soud po posouzení věci dospěl k závěru, že rozhodnutí označené jako „Informace o nevyplacení části dotace“ neobsahuje náležitosti uvedené ve shora citovaných ustanoveních správního řádu, zabýval se dále povahou a závažností těchto vad. Dle odborné komentářové literatury (FIALA, Zdeněk, a kol. Správní řád: Praktický komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer) totiž nelze opomíjet ani formální náležitosti rozhodnutí: „*[b]ýt je zpravidla přisuzována největší důležitost obsahovým náležitostem rozhodnutí, nelze náležitosti formální a jejich význam v žádném případě opomíjet. Lze totiž jednoznačně konstatovat, že pokud dojde k pochybení ve vztahu k formálním náležitostem, trpí rozhodnutí vadou. Podle charakteru nedostatku vnější formy rozhodnutí se může jednat o formálně vadné akty, ale i nezákonné, případně i nicotné, neboť absolutní nedostatek formy správního aktu býval a i v současné době je*

uváděn v doktríně i praxi jako jeden z důvodů nicotnosti správního aktu (Potěšil, 2006, s. 436 a NSS 6 A 76/2001-96).“

45. V první řadě soud shledal, že rozhodnutí označené jako „Informace o nevyplacení části dotace“, které je v daném případě prvostupňovým rozhodnutím, proti němuž žalobkyně podala námitky, neobsahuje všechny části dle § 68 odst. 1 správního řádu, tedy výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků ani jejich vizuální oddělení. Jak uvedl NSS v rozsudku ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2 As 264/2019–38, *„[p]rávní doktrína zákonné požadavky na formální náležitosti rozhodnutí dále rozvíjí: „Je nutné, aby tyto části rozhodnutí od sebe byly v písemném vyhotovení rozhodnutí graficky odděleny (srov. rozsudek VS v Praze ze dne 21. 10. 1994, sp. zn. 6 A 63/93). Musí být zcela zřejmé, kde končí výroková část a kde začíná odůvodnění. V opačném případě to může vést k nevykonatelnosti správního rozhodnutí a jeho nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost. Správní rozhodnutí nemůže mít podobu jednolitěho textu. Současně je třeba vést v patrnosti, že každá část správního rozhodnutí slouží k něčemu jinému, čemuž je třeba přizpůsobit i jejich obsah a styl. Do výrokové části nepatří formulace, které mají své uplatnění „až“ v odůvodnění, a naopak.“ (POTĚŠIL, L. Komentář Beck; Správní řád, 2. vydání, 2020).“*

46. Soud k uvedenému konstatuje, že Informace o nevyplacení části dotace nejen že není graficky rozčleněna (což v souladu se shora citovanou judikaturou samo o sobě nicotnost nezpůsobí), ale zcela v ní absentuje výrok. Informace o nevyplacení části dotace v záhlaví pouze poukazuje na skutečnost, že *„ŘO IROP dokončil administrativní ověření Žádosti o platbu s následujícím výsledkem“*, následuje text, který je materiálně odůvodněním rozhodnutí, ve kterém jsou vymezeny nezpůsobilé výdaje a celková výše nevyplacené části dotace. Závěr obsahuje poučení, že *„[p]roti výsledku administrativního ověření Žádosti o platbu je možné do 15 kalendářních dnů od doručení této Informace o nevyplacení části dotace podat odůvodněné námitky interní depeší na manažera projektu CRR ČR. V případě, že CRR ČR námitkám nevyhoví, předá je v souladu s ustanovením § 14e odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, k posouzení poskytovateli dotace.“* Soud uzavírá, že Informace o nevyplacení části dotace neobsahuje výrokovou část, ale pouze odůvodnění a poučení, přičemž výrok je nejzásadnější částí rozhodnutí a jeho absence je zcela zásadní vadou Informace o nevyplacení části dotace. Z rozsudku NSS ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As 7/2007-63, vyplývá stěžejní význam výrokové části správního rozhodnutí. Podle něj je výrok rozhodnutí konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci.

47. Soud následně shledal, že Informace o nevyplacení části dotace neobsahuje ani konkrétní ustanovení právního předpisu, podle nichž bylo rozhodováno, a to dle požadavku § 68 odst. 2, věta první správního řádu (a to ani v části, která je odůvodněním rozhodnutí). K uvedenému vyslovil NSS v rozsudku ze dne 18. 11. 2003, č. j. 2 Afs 12/2003–216, že *„naplnění zmíněných požadavků jasnosti, srozumitelnosti a přezkoumatelnosti finančních rozhodnutí zpravidla vyžaduje, aby ve výroku rozhodnutí bylo uvedeno konkrétní ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, jak výslovně stanoví např. správní řád [...].“* Pokud by šlo o jedinou vadu Informace o nevyplacení části dotace, zakládala by nepřezkoumatelnost takového rozhodnutí: *„[v] rozhodnutí orgánu veřejné správy, vydaném podle správního řádu, musí být uvedeno správné ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto. Rozhodnutí, v němž takový údaj vůbec chybí, může být soudem zrušeno pro nepřezkoumatelnost.“ (KS v Hradci Králové 30 Ca 169/1997).“* Jediným ustanovením právního předpisu, obsaženým v Informaci o nevyplacení části dotace, je v kontextu poučení o

oprávněném prostředku uvedené ustanovení § 14e odst. 2 ZRP, které upravuje toliko lhůtu, v níž má poskytovatel příjemce o opatření vhodným způsobem vyrozumět a dále lhůtu a místo podání oprávněného prostředku (námitek) proti takovému opatření. Nadto jak již bylo výše uvedeno, ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodnuto, musí být součástí výrokové části, která v Informaci o nevyplacení části dotace zcela absentuje.

48. Dále se soud zabýval obsahovými náležitostmi písemného vyhotovení rozhodnutí ve smyslu § 69 odst. 1 správního řádu. Dle odborné komentářové literatury, „[z]ákladním účelem tzv. formálních náležitostí je především to, aby písemné vyhotovení správního rozhodnutí obsahovalo kombinaci určitých náležitostí, které zajišťují potřebnou míru důvěry adresátů rozhodnutí a případně dalších osob v to, že se jedná o formalizovaný akt orgánu veřejné moci nadaného patřičnou pravomocí v oboru jeho působnosti, jenž byl vydán v určitém čase v rámci zákonem stanoveného postupu. Formální náležitosti rozhodnutí především osvědčují, že rozhodnutí je aktem vrchnostenské aplikace práva orgánem veřejné moci (NSS 7 As 23/2011-82)“. (FIALA, Zdeněk, a kol. *Správní řád: Praktický komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer.)
49. První z těchto náležitostí je uvedení označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem. Přezkoumávané rozhodnutí je označeno jako „Informace o nevyplacení části dotace“, přestože ZRP v § 14e označuje rozhodnutí, které je vydáváno v případě, kdy poskytovatel nevyplatí dotaci nebo její část, jako „opatření“. Jako „opatření“, event. jako „rozhodnutí“, měla být dle názoru soudu označena i přezkoumávaná Informace o nevyplacení části dotace. Dle rozsudku NSS č. j. 8 As 47/2010-81 „absence jedné z formálních náležitostí správního rozhodnutí vytyčené v § 69 odst. 1 správního řádu (tj. označení 'rozhodnutí', resp. 'stavební povolení') by mohla být zkoumána jako vada, která by mohla mít vliv na zákonnost daného rozhodnutí, nedosahuje však takové intenzity, aby mohla způsobit jeho nicotnost.“ Přestože zákonný požadavek na označení rozhodnutí nebyl v daném případě naplněn, když v Informaci absentuje uvedení označení „rozhodnutí“ nebo jiné označení stanovené zákonem (tj. „opatření“), nejde s ohledem na citovanou judikaturu o náležitost, jejíž absence by sama o sobě vedla k nicotnosti rozhodnutí.
50. Dále musí každé písemné vyhotovení správního rozhodnutí, tedy i rozhodnutí dle § 14e odst. 1 ZRP, obsahovat označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Jelikož Informace o nevyplacení části dotace neobsahuje výrokovou část (jak již bylo rozebráno shora), soud se v rámci snahy o dodržení zásady presumpce správnosti správního rozhodnutí snažil dovodit rozhodující orgán z obsahu Informace. Pro lepší srozumitelnost soud uvádí definice orgánů vystupujících v předmětném řízení, jak jsou uvedeny v Obecných pravidlech.
51. Dle Obecných pravidel pro žadatele a příjemce pro všechny specifické cíle a výzvy, kapitola 24. Použité pojmy (shodně pro verze 1.3, 1.6, 1.7), je „Řídicí orgán IROP (ŘO IROP): Vládou pověřený subjekt zodpovědný za řízení a provádění Integrovaného regionálního operačního programu v souladu s předpisy EU a národními normami. Řídicím orgánem IROP je na základě usnesení vlády č. 867/2012 Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, které je zodpovědné za účelné, efektivní a hospodárné řízení a provádění operačního programu v souladu se zásadami řádného finančního řízení.“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.)
52. Dle Obecných pravidel pro žadatele a příjemce pro všechny specifické cíle a výzvy, kapitola 24. Použité pojmy (shodně pro verze 1.3, 1.6, 1.7), „Centrum pro regionální rozvoj České

republiky (CRR): Státní příspěvková organizace založená Ministerstvem pro místní rozvoj ČR. V Integrovaném regionálním operačním programu je zprostředkujícím subjektem.“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.)

53. Ze shora uvedeného vymezení je zcela zjevné, že ŘO IROP, kterým je Ministerstvo pro místní rozvoj (dále jen „MMR“) a CRR, jakožto státní příspěvková organizace založená Ministerstvem pro místní rozvoj, jsou dva odlišné subjekty. V záhlaví Informace o nevyplacení části dotace se konstatuje: *„ŘO IROP dokončil administrativní ověření Žádosti o platbu s následujícím výsledkem: [...]“*. Z uvedeného lze toliko vyvodit, že ŘO IROP (tedy MMR) dokončilo administrativní ověření žádosti o platbu (které z logiky věci muselo i provádět, když jej dokončilo), nikoliv, že vydalo přezkoumávanou Informaci. Dále v Informaci o nevyplacení části dotace navazuje sdělení: *„[v] Žádosti o platbu byly ŘO IROP na základě administrativního ověření provedeného Centrem pro regionální rozvoj České republiky (CRR ČR) zjištěny [...]“*, z něhož lze dovodit, že administrativní ověření provedlo CRR – tedy příspěvková organizace odlišná od MMR. V projednávané věci tedy není srozumitelné ani to, kdo provedl administrativní ověření žádosti o platbu (zda MMR či CRR), natož to, kdo vydal Informaci o nevyplacení části dotace. V závěrečné části Informace o nevyplacení části dotace, která je poučením o opravném prostředku, je pak uvedeno: *„[p]roti výsledku administrativního ověření Žádosti o platbu je možné do 15 kalendářních dnů od doručení této Informace o nevyplacení části dotace podat odůvodněné námitky interní depeší na manažera projektu CRR ČR. V případě, že CRR ČR námitkám nevyhoví, předá je v souladu s ustanovením § 14e odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, k posouzení poskytovateli dotace.“* Z obsahu spisu soud zjistil, že poskytovatelem dotace je ŘO IROP – tedy MMR. Soud aplikoval na posuzovanou věc ustanovení § 14e odst. 2 ZRP, které stanoví, že *„[p]říjemce 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.“* (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.) Námitky tak měly být podány k MMR a rozhodnout o nich měl ministr pro místní rozvoj. Ani z poučení proto není soud schopen dovodit, zda byla Informace o nevyplacení části dotace vydána ŘO IROP (tj. MMR) nebo CRR, který je v poučení označen jako orgán, k němuž se námitky podávají. Soud proto k této náležitosti uzavírá, že v Informaci o nevyplacení části dotace absentuje označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal. Přičemž jde o vadu vysoké závažnosti, neboť v situaci, kdy není zjevné, kdo prvostupňové rozhodnutí vydal, nelze vyhodnotit kritéria věcné, místní, popř. funkční příslušnosti takového neznámého správního orgánu.
54. Dalším nezbytným identifikačním údajem, který je dle § 69 odst. 1 správního řádu třeba v písemném vyhotovení rozhodnutí uvést, je číslo jednací, jež ovšem v Informaci o nevyplacení části dotace rovněž absentuje. Jak zdejší soud konstatoval v rozsudku č. j. 9 Ca 256/2008-38, *„neuvedení čísla jednacího v rozhodnutí správního orgánu je sice porušením § 69 odst. 1 správního řádu, avšak vzhledem k tomu, že k identifikaci rozhodnutí postačí datum jeho vydání, uvedení spisové značky a dostatečně určité vymezení věci, o níž je rozhodováno, nemohl být žalobce tímto ryze formálním pochybením nijak dotčen na svých procesních právech účastníka řízení.“* (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.) Ačkoliv devátý senát souhlasí, že může jít v některých případech o pouhé ryze formální pochybení, v nyní posuzované věci nelze Informaci o nevyplacení části dotace identifikovat ani pomocí data vydání, neboť jak bude uvedeno níže, datum vyhotovení rozhodnutí také absentuje. Rovněž spisová značka není součástí přezkoumávané Informace.

55. Dalším z požadavků kladených § 69 odst. 1 správního řádu na písemné vyhotovení rozhodnutí správního orgánu je uvedení data vyhotovení rozhodnutí, jehož smyslem a účelem je ukázat, ve kterém okamžiku se uvnitř správního orgánu a pro jeho vnitřní účely fakticky završil rozhodovací proces, tedy kdy byly zformulovány názory na skutkové a právní otázky, jež jsou předmětem správního rozhodnutí, do jeho textu (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011-82). NSS v rozsudku č. j. 7 As 23/2011-82 dále uvedl, že: „[a]bsence data vyhotovení je nepochybně vadou písemného vyhotovení rozhodnutí, zpravidla však nepůjde o vadu způsobující nicotnost a většinou ani takovou nezákonnost daného rozhodnutí, pro kterou by bylo nezbytné je zrušit. Neuvedení data vyhotovení rozhodnutí nepochybně je nezákonností. Ne každá nezákonnost však nutně musí vést ke zrušení rozhodnutí. Důvodem pro nezrušení rozhodnutí může být u neuvedení data vyhotovení zejména okolnost, že v kontextu dalšího obsahu rozhodnutí půjde o vadu, která žádným podstatným způsobem nesnižuje důvěru v obsahovou jednoznačnost rozhodnutí a jeho soulad se zákonem.“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.) I ve vztahu k této náležitosti dospěl soud k závěru, že její nedostatek by sám o sobě nicotnost rozhodnutí nezpůsobil, ale právě v kontextu dalšího obsahu rozhodnutí jde o vadu, která snižuje důvěru v obsahovou jednoznačnost rozhodnutí a jeho soulad se zákonem, protože vzhledem k absenci dalších náležitostí nelze například ani posoudit, za jakého právního a skutkového stavu (účinnému k jakému datu) byla Informace o nevyplacení části dotace vydána.
56. Dalším formálním požadavkem kladeným na písemné vyhotovení rozhodnutí dle § 69 odst. 1 správního řádu je otisk úředního razítka, kdy v případě správních orgánů půjde o razítko s malým státním znakem, což vyplývá z § 5 a § 6 zák. č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky. K absenci otisku úředního razítka se vyjadřoval i NSS v rozhodnutí ze dne 21. 12. 2005, č. j. 5 Afs 136/2004-79, kdy uvedl, že „[l]ze-li jednoznačně tedy dospět k závěru, že není pochyb o tom, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, netrpí vadami, které mohou způsobit jeho zmatečnost, neurčitost nebo nemožnost, přičemž je-li zřejmé, komu je určeno, nelze takové rozhodnutí označit za nicotné. Absence zákonné formy správního aktu může vyvolávat jeho nicotnost pouze tehdy, jestliže je tento nedostatek natolik intenzivní a zřejmý, že po účastnících dotčeného právního vztahu nelze spravedlivě žádat, že budou tento správní akt respektovat.“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.) Soud i v tomto případě je nucen konstatovat, že Informace o nevyplacení části dotace krom shora vytčených ostatních absentujících náležitostí dle § 69 odst. 1 správního řádu neobsahuje ani otisk úředního razítka. Nadto s odkazem na právě citovanou judikaturu NSS nelze v projednávané věci jednoznačně dospět k závěru, že rozhodnutí vydal oprávněný orgán v rámci svých kompetencí, neboť v Informaci o nevyplacení části dotace označení správního orgánu, který ji vydal, chybí a nelze jej jednoznačně a bez pochybností dovodit ani z obsahu rozhodnutí (viz body 50 až 53 shora).
57. V písemném vyhotovení rozhodnutí je v souladu s § 69 odst. 1 správního řádu rovněž třeba uvést jméno, příjmení, funkci nebo služební číslo a podpis oprávněné úřední osoby, který je možno na stejnopisu nahradit doložkou vlastní rukou“ nebo zkratkou „v. r.“ u příjmení oprávněné úřední osoby. Dle rozsudku NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004-70, „[a]bsence podpisu oprávněné osoby na písemném vyhotovení rozhodnutí správního orgánu (§ 47 odst. 5 správního řádu), které bylo doručeno účastníkům správního řízení, za situace, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které je takovou osobou podepsáno a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí.“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem.) Jak uvádí odborná literatura, „[b]ude bezpochyby nutné také odlišit situace, kdy podpis chybí pouze

na stejnopisu rozhodnutí, avšak na originále, který je součástí spisu, již podpis je, a oproti tomu situace, kdy podpis absentuje jak na stejnopise, tak i na originále. V případě, kdy bude podpis absentovat zcela, tj. na stejnopise i na originále, avšak bude prokázáno, že skutečně jde o projev vůle oprávněné úřední osoby a rozhodnutí nebude stíženo ani jinými zásadními vadami, nepůjde o natolik zásadní nedostatek, který by znamenal nicotnost správního rozhodnutí. Takové rozhodnutí však bude bezpochyby vadné – nezákonné, přičemž se lze domnívat, že půjde o případ, kdy soud zruší takové rozhodnutí pro vady řízení pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] (NSS 2 A 1146/2002-59).“ Soud z obsahu správního spisu, tak jak byl správním orgánem soudu předložen, ověřil, že neexistuje žádná verze Informace o nevyplacení části dotace, která by podpis oprávněné úřední osoby obsahovala. Soud dále k této náležitosti uvádí, že Informace o nevyplacení části dotace neobsahuje ani jakékoliv jiné údaje vedoucí k identifikaci oprávněné úřední osoby, tj. uvedené jejího jméno, příjmení, funkce nebo služebního čísla. Nadto je nutné opětovně zdůraznit, že nyní posuzovaná Informace o nevyplacení části dotace není ani jinak bezvadná, a to vzhledem k ostatním chybějícím náležitostem rozhodnutí ve smyslu § 68 a 69 správního řádu.

58. Poslední náležitostí písemného vyhotovení rozhodnutí je dle § 69 odst. 1 správního řádu doložka „Za správnost vyhotovení:“ s uvedením jména, příjmení a podpisu úřední osoby, která odpovídá za písemné vyhotovení rozhodnutí. Ani tato poslední náležitost není v Informaci o nevyplacení části dotace obsažena. Soud uvádí, že nejde o vadu, která by byla natolik intenzivní, aby vedla sama o sobě ke zrušení rozhodnutí, natož k jeho nicotnosti, avšak z pohledu všech shora uvedených vad a jejich posouzení ve vzájemném kontextu, je nutno přihlédnout i k této vadě, obecně jinak nízké závažnosti.
59. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 16. 7. 2021, č. j. 2 As 264/2019 – 38 vyložil k jednotlivě se v rozhodnutí správních orgánů vyskytujícím formálním nedostatkům, že „*již v minulosti neposoudil jako vadu způsobující nicotnost například neuvedení data vyhotovení rozhodnutí (srov. rozsudek ze dne 16. 6. 2011, č. j. 7 As 23/2011 - 5), chybějící podpis oprávněné osoby správního orgánu (srov. rozsudek ze dne 21. 4. 2004, č. j. 2 Azs 5/2004 - 48) či chybu v transkripci jmen účastníků řízení, jsou-li tato jména přepisována z cizího jazyka do latinky (srov. rozsudky ze dne 31. 3. 2008, č. j. 8 Ans 3/2008 - 61, a ze dne 25. 3. 2009, č. j. 2 As 91/2008 - 85); neboť jednotlivé vady samy o sobě nezatíží rozhodnutí nesrozumitelností.*“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem).
60. V projednávané věci však soudu s ohledem na vše shora uvedené nezbyvá než konstatovat, že Informace o nevyplacení části dotace nejen že neobsahuje některé z náležitostí dle § 68 odst. 1, 2 správního řádu, a to výrok rozhodnutí a konkrétní ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno, přičemž poučení o opravném prostředku je v daném případě zmatečné, ale neobsahuje ani jednu z náležitostí stanovených v § 69 odst. 1 správního řádu, z nichž absence označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal a ve spojitosti s tím i absence podpisu oprávněné úřední osoby, resp. uvedení jména, příjmení, funkce nebo služebního čísla, jsou vadami vysoké závažnosti. Nejde tedy v posuzovaném případě o pouhý dílčí nedostatek, který by sám o sobě nicotnost nezpůsobil a z kontextu Informace o nevyplacení části dotace by jej bylo možné překlénout výkladem, ale jde o celý komplex vad a chybějících náležitostí, které již společně dosahují zcela zásadní intenzity, mající za následek, že správní akt „Informace o nevyplacení části dotace“ vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Soud proto přistoupil k prohlášení nicotnosti tohoto rozhodnutí, kdy

v posuzovaném případě již nejde o pouhou nepřezkoumatelnost (taková situace by mohla nastat v například v případě dílčích vad zásadnějšího charakteru). Situace, kdy správní orgán zanevře na požadavky stanovené správním řádem, coby nejzásadnějším právním předpisem pro správní řízení, je nepřijatelná. Skutečnost, že tento přístup žalovaného byl v jiných řízeních konkludentně tolerován, nezakládá zákonnost takto vydávaných rozhodnutí o nevyplacení části dotace a je proto nutné na tuto nezákonnou praxi žalovaného náležitě reagovat, aby do budoucna došlo k nápravě souladné s právním řádem.

61. Soud si je plně vědom, že proces poskytování dotací je do značné míry procesem administrativním, probíhajícím prostřednictvím elektronických systémů a rozhraní. Pokud je ale pro jiné správní orgány (ministerstva), jakožto poskytovatele dotací, možné zajistit dodržení souladu rozhodnutí s právními předpisy i v řízení vedeném prostřednictvím elektronického rozhraní, není soudu známá žádná okolnost, proč by měly být kladeny na rozhodnutí žalovaného jiné, benevolentnější požadavky.
62. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2010, č. j. 1 As 36/2010 – 44 uzavřel, že *„pokud je nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, nicotné je i rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, které s ním tvoří jeden celek (viz např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 19. 12. 1997, č. j. 6 A 26/95-29, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2004, č. j. 6 A 32/2002 - 117). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, uvedl, že je „nutno vycházet z premisy, že nicotný akt, jako akt nenapravitelný, nezhojitelný a díky tomu i neexistující, nelze měnit, a proto je nicotností automaticky stíženo i rozhodnutí o odvolání či např. o rozkladu, které navazuje na nicotné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.“ (pozn. – zvýraznění doplněno soudem). Proto i v nyní posuzovaném případě dospěl soud k závěru, že vadou nicotnosti trpí obě správní rozhodnutí, neboť napadené rozhodnutí tvoří s nicotnou Informací o nevyplacení části dotace jeden celek. Vady Informace o nevyplacení části dotace jsou natolik intenzivní, že k jejich nápravě nelze dojít ani prostřednictvím § 70 správního řádu, dle kterého se zjevné nesprávnosti napraví opravným usnesením, neboť dle rozsudku NSS ze dne 3. 11. 2011, čj. 4 Ads 139/2011-400, může být za zjevnou nesprávnost považována „pouze chyba, ke které došlo zjevným a okamžitým selháním v duševní či mechanické činnosti osoby, za jejíž účasti bylo rozhodnutí vyhlášeno či vyhotoveno, a která je každému zřejmá. Zřejmost takové nesprávnosti vyplývá především z porovnání výroku rozhodnutí s jeho odůvodněním, případně i z jiných souvislostí.“*

VII. Závěr a náklady řízení

63. Na základě shora uvedených skutečností soud dle § 76 odst. 2 věta první s. ř. s. vyslovil nicotnost jak rozhodnutí označeného jako „Informace o nevyplacení části dotace“ tak i napadeného rozhodnutí, které s ním tvoří jeden celek.
64. Jelikož soud shledal, že Informace o nevyplacení části dotace i napadené rozhodnutí jsou nicotná, nezabýval se již posouzením žalobních bodů, neboť by to bylo předčasné. Je tomu tak proto, že Informace o nevyplacení části dotace a s ní jeden celek tvořící napadené rozhodnutí trpí natolik intenzivními vadami, že je vůbec za rozhodnutí považovat nelze. Správní řízení se tak dostalo do stadia před vydáním Informace o nevyplacení části dotace. Soudní přezkum správního rozhodnutí však může následovat teprve poté, kdy bude o

řádném rozhodnutí prvostupňového správního orgánu řádně rozhodnuto správním orgánem druhostupňovým.

65. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. V řízení měla úspěch žalobkyně, soud proto rozhodl, že žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího zástupce na nákladech řízení částku 15 342 Kč vč. DPH do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku. Výše nákladů řízení o žalobě sestává ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč [položka 18 bod 2 písm. a) sazebníku poplatků k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a z odměny za zastoupení advokátem v rozsahu tří úkonů právní služby (převzetí věci, podání žaloby a účast na ústním jednání) po 3 100 Kč za úkon dle § 11 odst. 1 písm. a), d), g) na základě § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bod 5 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (dále též jen „advokátní tarif“), včetně tří režijních paušálů po 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Jelikož zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem DPH, tvoří náklady řízení v rozsahu odměny za právní zastoupení ve smyslu § 57 odst. 2 s. ř. s. i částka 2142 Kč odpovídající této dani.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 24. května 2023

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu