



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **ZS Dublovice a.s.**, se sídlem Dublovice 218, zastoupená Mgr. Tomášem Nikšem, advokátem se sídlem Na Poříčí 1047/26, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu ze dne 29. 4. 2019, č. j. MPO 86145/18/61100/01000, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2021, č. j. 6 A 110/2019 - 40,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**

II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný opatřením ze dne 14. 11. 2018, č. j. MPO 83234/18/61100/61150, podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zkrátil žalobkyni celkovou výši přidělené dotace na projekt „ZS Dublovice Nemovitosti“ o 100 % (tj. o částku 2 958 447,75 Kč). Žalovaný přistoupil ke zkrácení dotace z toho důvodu, že ve stanoveném termínu do 31. 8. 2018 žalobkyně nesplnila indikátor č. 46601, tedy neprokázala vydání kolaudačního souhlasu, případně povolení k předčasnému užívání stavby nebo zahájení zkušebního provozu, jímž

by došlo k formálnímu ukončení rekonstrukce budovy bývalého seníku na dílny sloužící k výrobě zemědělských strojů. Proti opatření žalovaného podala žalobkyně ve smyslu § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel námitky, kterým ministryně průmyslu a obchodu v záhlaví specifikovaným rozhodnutím nevyhověla a napadené opatření potvrdila.

[2] Následně podanou žalobu proti rozhodnutí ministryně průmyslu a obchodu Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Nejprve uvedl, že při svém rozhodování nepřihlížel k odkazovanému rozsudku ze dne 22. 9. 2020, č. j. 11 A 57/2020 - 47, z něhož žalobkyně citovala pasáže zabývající se neproporcionalitou výše krácené dotace, podstatnou změnou smlouvy a změnou charakteru stavby, neboť tyto otázky nebyly namítány ve lhůtě pro uplatnění žalobních bodů, a jednalo se tak o nepřipustné rozšíření žaloby nad rámec původních žalobních bodů.

[3] K namítané nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí městský soud uvedl, že výrok rozhodnutí je konkrétní, odůvodnění rozhodnutí odpovídá zákonu a žalobkyní uplatněné námitky ministryně průmyslu a obchodu konkrétně zhodnotila. K námitce žalobkyně, že certifikát autorizovaného inspektora ze dne 30. 8. 2018 je způsobilým podkladem pro závěr o dosažení indikátoru č. 46601, městský soud uvedl, že takovýto doklad není veřejnoprávním povolením, které by žalobkyni opravňovalo k užívání stavby. Tento druh certifikátu podle § 122 odst. 6 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), slouží pouze jako podklad pro následné vydání kolaudačního souhlasu a nenahrazuje jej. K tomu doplnil, že předčasné užívání stavby nebo její zkušební provoz vyžaduje podle § 123 a § 124 stavebního zákona rovněž veřejnoprávní povolení vydané stavebním úřadem, jež žalobkyně nedoložila. Městský soud proto uzavřel, že ze zjištěného skutkového stavu nebylo prokázáno, že by k 31. 8. 2018 mohla být stavba užívána v režimu dovoleným stavebním zákonem.

[4] Městský soud na závěr uvedl, že neshledal ani namítané porušení § 3 či § 50 odst. 3 správního řádu (pozn. Nejvyššího správního soudu: správně se má jednat o § 50 odst. 4 správního řádu), které žalobkyně uváděla pouze v obecné rovině s odkazem na text zákona. Jedinou konkrétní námitkou v tomto ohledu bylo doložení certifikátu autorizovaného inspektora, s nímž se městský soud již vypořádal v rámci předchozí námitky.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek krajského soudu kasační stížností z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka má předně za to, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, neboť se v něm městský soud dostatečně nevypořádal se žalobní námitkou ohledně porušení § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Z jeho odůvodnění jí totiž není zřejmé, jakým způsobem městský soud dospěl k uvedenému závěru o nedůvodnosti žalobní námitky. V nyní projednávané věci přitom podle jejího přesvědčení došlo k porušení § 3 správního řádu a čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť žalovaný nijak nezjišťoval (např. provedením místního šetření), zda stěžovatelka dodržela účel dotace a její podmínky. Za takového situace tak podle ní nebylo možné vydat napadené rozhodnutí, které je z tohoto důvodu nepřezkoumatelné.

pokračování

[7] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s postupem městského soudu, jenž nepřihlédl k jejímu vyjádření ze dne 30. 5. 2021 a v něm uvedenému odkazu na rozsudek městského soudu č. j. 11 A 57/2020 - 47. Odkaz na rozsudek městského soudu totiž navazoval na původní žalobní námitku, v níž uváděla, že nebylo prokázáno nedokončení příslušné stavby do konce termínu pro ukončení projektu. Stěžovatelka opětovně v kasační stížnosti citovala podle ní podstatné závěry vyplývající z rozsudku č. j. 11 A 57/2020 - 47 a zdůraznila, že pokud má poskytovatel dotace posoudit závažnost porušení stanovených podmínek, musí zjistit skutečnou fázi výstavby budovy, což žalovaný neprovedl. V této souvislosti odkázala rovněž na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „rozšířený senát“) ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, v němž byla řešena otázka, co vše je možné považovat za projednatelný žalobní bod. Jelikož městským soudem neprojednaný žalobní bod dle přesvědčení stěžovatelky splňoval podmínky definované v rozsudku rozšířeného senátu, byl městský soud na jeho základě povinen dostatečně, co do rozsahu uskutečněné realizace výstavby budovy, zjistit skutkový stav věci.

[8] Stěžovatelka závěrem namítla, že disponovala certifikátem autorizovaného inspektora ze dne 30. 8. 2018 společně s vyjádřením stavebního úřadu ze dne 30. 11. 2018 (poznámka Nejvyššího správního soudu: správně je poznámka stavebního úřadu datována k 31. 10. 2018) o možnosti užívat stavbu v rámci zkušebního provozu, z nichž vyplývá faktické dokončení předmětné stavby ke dni ukončení projektu. Tyto listiny podle jejího názoru dostatečně prokazují splnění podmínek dotace a dosažení indikátoru č. 46601. Má za to, že žalovaný dostatečně nevysvětlil, proč tyto listiny k prokázání splnění daného indikátoru neakceptoval. Trvá na tom, že z její strany nemělo být „*prokázáno splnění podmínek dotace*“.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný, neboť vzhledem k obecnému pojetí uplatněných námitek byla znemožněna bližší argumentace ze strany městského soudu. Ve své žalobě se stěžovatelka podrobněji zaměřila pouze na právní režim užívání stavby, s nímž se městský soud podrobně zabýval. Žalovaný dále uvedl, že městský soud správně nepřihlédl k odkazu na jeho dřívější rozsudek č. j. 11 A 57/2020 - 47, neboť se jednalo o uplatnění nového žalobního bodu po lhůtě určené k podání žaloby a nijak nenavazuje na včas uplatněné žalobní body. Stěžovatelka totiž v původní žalobě k proporcionalitě krácení dotace, již se zabýval citovaný rozsudek městského soudu, nic nenamítala. Její původní žalobní námitka se týkala pouze toho, zda bylo dostatečně prokázáno řádné (ne)dokončení stavby.

[10] K samotnému prokázání naplnění požadovaného indikátoru č. 46601 žalovaný uvedl, že se touto otázkou ve svém rozhodnutí zabýval velmi podrobně. Stěžovatelce bylo z rozhodnutí o poskytnutí dotace dobře známo, jaké podmínky a k jakému datu musí splnit. Žádný z požadovaných dokumentů k prokázání splnění těchto podmínek ovšem nepředložila. Namísto toho předložila dokument jiný, neprokazující požadované skutečnosti. Stěžovatelka tak měla za této situace správně požádat o změnu stanoveného termínu dokončení projektu, ale neučinila tak. Na závěr žalovaný odkázal na usnesení ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017 - 33, v němž rozšířený senát označil dotaci za dobrodiní ze strany státu, a proto je poskytovatel dotace oprávněn jejího příjemce svázat přísnými podmínkami.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupena advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Než Nejvyšší správní soud přistoupí k vypořádávání jednotlivých kasačních námitek, považuje za nutné na úvod zdůraznit, že podle § 102 s. ř. s. je kasační stížnost opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení domáhá jeho zrušení. Z tohoto ustanovení vyplývá, že úkolem kasačního soudu je v řízení o kasační stížnosti přezkum rozhodnutí krajského (městského) soudu. Nutným předpokladem pro posouzení uplatněné argumentace jako přípustné kasační námítky je proto zpochybnění závěrů krajského (městského) soudu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2020, čj. 10 As 181/2019 - 63). Úkolem kasačního soudu však není posouzení námitek nesoucích se v obecném duchu, v nichž se stěžovatel domáhá svých práv, ani opakovaný přezkum rozhodnutí správního orgánu. Naopak smyslem kasačního řízení je umožnit kvalifikovanou polemiku s argumentací krajského soudu.

[14] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti namítá, že disponovala certifikátem autorizovaného inspektora ze dne 30. 8. 2018, resp. s doplněnou doložkou stavebního úřadu ze dne 31. 10. 2018 o faktickém dokončení stavby. Tyto listiny podle jejího názoru dostatečně prokazují splnění podmínek dotace a dosažení indikátoru č. 46601. Městský soud k této námitce uvedl, že takovýto doklad není veřejnoprávním povolením, které by stěžovatelku opravňovalo k užívání stavby, nýbrž podle § 122 odst. 6 stavebního zákona slouží pouze jako podklad pro následné vydání kolaudačního souhlasu a nenahrazuje jej. Předčasné užívání stavby nebo její zkušební provoz vyžaduje podle § 123 a § 124 stavebního zákona rovněž veřejnoprávní povolení vydané stavebním úřadem, jenž stěžovatelka nedoložila. V uplatněné kasační námitce stěžovatelka nijak nereaguje na závěry uvedené v napadeném rozsudku a neuvádí žádnou kvalifikovanou polemiku, kterou by se snažila zpochybnit, proč nebylo zapotřebí trvat na doložení veřejnoprávního povolení, jehož vydání předvídá stavební zákon. Namísto toho žalovanému vytýká nedostatečné posouzení této otázky. Pouze tedy opakuje již dřívější argumentaci, kterou uplatnila ve správním řízení a následně v žalobě. Tato námitka tudíž není ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. přípustná, a Nejvyšší správní soud se jí proto nebude věcně zabývat.

[15] Stejná situace, jako v předchozím odstavci, nastává i u námítky ohledně porušení § 3 správního řádu, neboť nebylo zjišťováno dodržení účelu dotace a jejich podmínek. Z napadeného rozsudku je dostatečně zřejmé, že jediným možným způsobem, jak bylo možné prokázat splnění požadovaného indikátoru č. 46601, bylo doložení příslušných veřejnoprávních povolení předvídaných stavebním zákonem. Naopak ze závěrů městského soudu vyplývá, že skutečná fáze dokončení stavby nehrála v daném případě žádnou roli. Ani na tyto závěry městského soudu stěžovatelka ve své námitce nijak kvalifikovaně nereagovala a i v tomto případě je nutno uzavřít, že námitka je nepřípustná.

pokračování

[16] Nejvyšší správní soud dále dodává, že musel označit za nepřípustnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s. i kasační námitku ohledně neprovedení místního šetření, neboť byla poprvé uplatněna až v řízení o kasační stížnosti, ač stěžovatelce nic nebránilo uplatnit ji již ve své žalobě. Stěžovatelka v žalobě pouze obecně namítala porušení § 3 správního řádu, aniž by konkretizovala, že mělo být provedeno místní šetření. Nejvyšší správní soud se proto nemůže touto otázkou zabývat v rámci mimořádného opravného prostředku, kterým kasační stížnost je, jako první. Jak již navíc bylo výše řečeno, ze závěrů městského soudu, na něž stěžovatelka nikterak nereagovala, je zřejmé, že podstatné pro danou věc bylo vydání veřejnoprávního povolení, nikoliv skutečný stav realizace stavby.

[17] Nejvyššímu správnímu soudu tak zbývá posoudit uplatněnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatelka nejprve namítala, že se městský soud dostatečně nevypořádal se žalobní námitkou ohledně porušení § 3 a § 50 odst. 3 správního řádu. Z jeho odůvodnění jí totiž není zřejmé, jakým způsobem městský soud dospěl k uvedenému závěru o nedůvodnosti žalobní námitky. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že argumentace stěžovatelky, kterou uplatnila v žalobě, se nese z převážné části pouze v obecném duchu. Stěžovatelka ve své žalobě v zásadě jen citovala § 50 odst. 4 správního řádu a obecně namítala (s výjimkou odkazu na předložení certifikátu autorizovaného inspektora) nedostatečné zjištění skutkového stavu.

[18] Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi opakovaně judikoval, že kvalita a preciznost ve formulaci žalobních bodů předurčuje také kvalitu rozhodnutí krajského (městského) soudu (srov. např. rozsudky ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 - 54, nebo ze dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 - 26). Správní soudnictví je ovládáno zásadou dispoziční a soud nesmí nahrazovat projev vůle žalobce a vyhledávat namísto něj vady napadeného správního rozhodnutí anebo jeho argumentaci jakkoliv domýšlet či dotvářet, neboť by tímto postupem porušil zásadu rovnosti účastníků řízení (srov. stěžovatelkou uváděný rozsudek rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008 - 78). Poněvadž stěžovatelka ve své žalobě toliko obecně napadala porušení příslušných ustanovení správního řádu, aniž by konkrétně uvedla, v čem mělo jejich porušení spočívat, vyjádřil se městský soud dostatečně, uvedl-li rovněž obecně, že porušení předmětných ustanovení neshledal. Nutno podotknout, že s jedinou konkrétní námitkou týkající se doloženého certifikátu autorizovaného inspektora se městský soud vypořádal dostatečně a jeho závěry v tomto ohledu jsou přezkoumatelné.

[19] Stěžovatelka dále městskému soudu vytýká, že se v napadeném rozsudku nevypořádal s odkazem na jeho dřívější rozsudek č. j. 11 A 57/2020 - 47. Stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 30. 5. 2021, tedy až po lhůtě pro podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s., namítala, že správní orgán musí nalézt rozumný vztah mezi závažností „porušení rozpočtové kázně a výši za ně předepsaného odvodu“. Na podporu své argumentace poukázala na odst. 35 rozsudku č. j. 11 A 57/2020 - 47, v němž se městský soud zabýval proporcionalitou krácení dotace.

[20] Nejvyšší správní soud uvádí, že podle § 71 odst. 2 věty třetí s. ř. s. lze žalobu rozšířit o další žalobní body jen ve lhůtě pro podání žaloby. Stěžovatelka v žalobě nenamítala, že by výše krácené dotace byla nepřiměřená. Pouze nesouhlasila se zjištěným skutkovým stavem a neuznáním certifikátu autorizovaného inspektora jako důkazu o řádném

dokončení stavby ve stanoveném termínu. V takto formulovaných žalobních bodech nelze nalézt základ žalobního bodu týkajícího se nepřiměřenosti krácení dotace. Za této situace je proto nutné považovat námitky obsažené ve vyjádření ze dne 30. 5. 2021 za uplatněné po lhůtě pro podání žaloby, neboť se nejedná o bližší rozvedení včas uplatněných žalobních bodů. Městský soud tudíž správně dovodil, že se s odkazovanými závěry obsaženými v rozsudku č. j. 11 A 57/2020 - 47 nemusel věcně zabývat.

[21] Kasační soud se nicméně na závěr vyjádří ke stěžovatelkou citovanému rozsudku rozšířeného senátu č. j. 4 As 3/2008 - 78. Byť je možné v obecné rovině souhlasit, že za žalobní bod lze považovat každé vyjádření žalobce, z něhož by i jen v nejhrubších obrysech lze dovodit, proč považuje napadené správní rozhodnutí z určitého důvodu za nezákonné, nelze pominout, že námitka stěžovatelky, jak bylo uvedeno v předchozím odstavci, nebyla uplatněna včas a použije se na ni zásada koncentrace. Za této situace se městský soud nemohl zabývat pozdě uplatněným žalobním bodem. Toto pravidlo ostatně rozšířený senát výslovně zmínil v odst. 22 citovaného rozsudku, v němž se zabýval prvorepublikovou rozhodovací praxí: *„Nepřípustné od počátku praxe byly i stížní body, které rozšiřovaly rozsah přezkumu a byly uplatněny teprve po uplynutí lhůty pro podání stížnosti, zejména při veřejném ústním líčení (...) Hácha ve Slovníku veřejného práva (heslo Nejvyšší správní soud, str. 871) kladně hodnotil tuto praxi zdůrazněním principů ekvity a účelnosti.“*

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení tudíž nemá. Žalovaný byl ve věci úspěšný, ten ale náhradu nákladů nepožadoval a ze spisového materiálu nevyplývá, že by mu nějaké náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti vznikly. Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladu řízení ani jednomu z účastníků.

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

V Brně dne 6. října 2023

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu