



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Zámek Šebestián, družstvo**, se sídlem Slovenská 1085/1a, Ostrava-Prívóz, zast. Mgr. Janem Dáňou, advokátem se sídlem Václavské náměstí 837/11, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 9. 8. 2021, č. j. MMR-60589/2021-26, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, č. j. 9 A 104/2021-31,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2023, č. j. 9 A 104/2021-31, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Předmětem věci je otázka, zda opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace nebo její části dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném od 20. 2. 2015 („rozpočtová pravidla“), je třeba prohlásit za nicotné, nemá-li náležitosti rozhodnutí dle § 68 a § 69 správního řádu.

[2] Žalobce získal dotaci z Integrovaného regionálního operačního programu („IROP“) na obnovu zámku Červená Řečice („dotace“). Za účelem realizace této obnovy vypsál nadlimitní veřejnou zakázku. Řídící orgán IROP jakožto poskytovatel dotace dospěl k závěru, že žalobce se při zadání veřejné zakázky dopustil porušení zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek („ZZVZ“), neboť při stanovení požadavků na prokázání kvalifikace prostřednictvím jiné osoby (§ 83 ZZVZ) stanovil závazný požadavek na solidární odpovědnost jiné osoby spolu s dodavatelem, ačkoliv takový požadavek § 83 odst. 2 daného zákona neukládá. Dle řídicího orgánu IROP toto pochybení mohlo ovlivnit okruh potenciálních

dodavatelů, a tudíž i výběr nejvhodnější nabídky. Řídící orgán IROP tedy přikročil k uplatnění finanční opravy ve výši 1 % z částky v té době dosud nevyplacené dotace.

[3] Žalobce byl o nevyplacení části dotace informován dvěma opatřeními vydanými dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, jež byla označena jako „*Informace o nevyplacení části dotace*“ („opatření poskytovatele“). Proti těmto opatřením podal žalobce námitky. Ministryně pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 9. 8. 2021, č. j. MMR-60589/2021-26 („rozhodnutí o námitkách“), těmto námitkám nevyhověla a konstatovala, že obě opatření byla oprávněná.

[4] Proti rozhodnutí o námitkách brojil žalobce správní žalobou. V ní namítal jeho nezákonnost z důvodu nesprávného posouzení souladu postupu žalobce se ZZVZ. Rovněž uvedl, že i pokud by výklad žalovaného byl připuštěn, žalobcovo pochybení na výběr nejvhodnější nabídky nemělo vliv.

[5] Městský soud napadeným rozsudkem prohlásil nicotnost rozhodnutí o námitkách, jakož i obou opatření poskytovatele. Uvedl, že opatření o nevyplacení části dotace je dle usnesení rozšířeného senátu z 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích*, č. 3579/2017 Sb. NSS, nutné považovat za rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Z toho důvodu je na něj třeba klást stejné nároky jako na kterékoliv jiné správní rozhodnutí. Jelikož rozpočtová pravidla neupravují náležitosti takového rozhodnutí, použijí se subsidiárně § 68 a 69 správního řádu. Městský soud posléze dospěl k závěru, že opatření poskytovatele neobsahují některé náležitosti dle § 68 odst. 1 a 2 správního řádu (výrok rozhodnutí a konkrétní ustanovení právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno) a žádnou z náležitostí dle § 69 odst. 1 správního řádu. Uvedl, že jde o komplex vad dosahující zásadní intenzity, protože tato opatření tak za rozhodnutí vůbec považovat nelze. K prohlášení nicotnosti rozhodnutí o námitkách pak přistoupil z důvodu, že spolu s nicotnými opatřeními poskytovatele vytváří jeden celek.

II. Obsah kasační stížnosti

[6] Žalovaný („stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Stěžovatel namítá, že městským soudem aplikované usnesení rozšířeného senátu se váže k § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015, jenž vůbec přezkum opatření vydaných na jeho základě neumožňoval. Novelou č. 25/2015 Sb. ale bylo do zákona zavedeno správní řízení o námitkách, jehož výsledkem je rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Opatření poskytovatele tak již není konečným rozhodnutím. Jde toliko o neformální úkon poskytovatele dotace, což potvrzuje i novější judikatura Nejvyššího správního soudu. Jediným správním řízením, které se v oblasti krácení či pozastavení vyplacení dotace vede, je tak řízení o námitkách.

[8] Stěžovatel dále uvádí, že rozsudek NSS ze 7. 6. 2021, č. j. 1 Afs 370/2020-34, dle kterého ustanovení správního řádu, jež nejsou rozpočtovými pravidly výslovně vyloučena, mohou *a contrario* být poskytovatelem dotace použita, se vztahoval toliko k řízení o námitkách. Závěry NSS vyslovené v tomto rozsudku proto nelze aplikovat na opatření poskytovatele.

[9] Konečně stěžovatel namítá, že sám městský soud rozhoduje ohledně sporné právní otázky nekonzistentně. Zatímco osmý a devátý senát městského soudu zastává názor, že

pokračování

opatření poskytovatele musí splňovat náležitosti rozhodnutí dle správního řádu, šestý, desátý a osmnáctý senát daného soudu zastávají názor opačný.

[10] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] NSS úvodem připomíná, že městský soud prohlásil opatření poskytovatele za nicotná pro absolutní nedostatek formy z důvodu absence náležitostí dle § 68 a § 69 správního řádu. Jádrem sporu je tedy otázka, zda opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu.

[13] Dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel platí, že *poskytovatel 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. Dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel 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.*

[14] Charakterem opatření poskytovatele dotace vydaným na základě § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel se v minulosti zabýval rozšířený senát. V usnesení ve věci *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích* dospěl k závěru, že jde o rozhodnutí správního orgánu, jež je přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[15] Výše uvedený závěr rozšířeného senátu je nicméně nutno chápat jednak v kontextu právní úpravy účinné v době vydání citovaného usnesení, dále pak v kontextu důvodů, které rozšířený senát k takovému závěru vedly. Ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, vylučovalo u opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace či její části použití obecných předpisů o správním řízení, jakož i jeho soudní přezkum. Proti opatření se tak nebylo možné bránit u správních orgánů či jej napadnout správní žalobou. Výluku ze soudního přezkumu Ústavní soud nálezem z 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, označil za protiústavní. Podstatou rozhodování rozšířeného senátu proto bylo vyřešení otázky, zda prostředkem obrany proti nevyplacení dotace či její části, jež musela být v důsledku citovaného nálezu Ústavního soudu zaručena, je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. či spíše žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. s. ř. s. Rozšířený senát se přiklonil k prvnímu z těchto řešení. Nevyplacení dotace dle jeho názoru nebylo činěno toliko fakticky, nýbrž na základě oznámení, které musí splňovat určité formální náležitosti. Právě tato úvaha jej vedla k závěru, že opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace či její části má charakter rozhodnutí v materiálním smyslu, čímž umožnil příjemci dotace toto opatření napadnout žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.

[16] Na závěry Ústavního soudu paralelně reagoval i zákonodárce. Novelou učiněnou zákonem č. 25/2015 Sb. došlo k zavedení možnosti podat proti opatření námitky, o nichž rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele. Je nesporné, že rozhodnutí o námitkách proti opatření poskytovatele o nevyplacení dotace či její části je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu správního řádu, jež je v souladu s § 65 odst. 1 s. ř. s. přezkoumatelné ve správním

soudnictví. Tím došlo k formalizaci procesu nevyplacení dotace či její části v rámci řízení o námitkách proti opatření poskytovatele dotace. NSS proto souhlasí se stěžovatelem, že podstata závěru rozšířeného senátu ohledně charakteru opatření poskytovatele dotace (jakožto rozhodnutí správního orgánu přezkoumatelného ve správním soudnictví) po účinnosti této novely ztratila svou relevanci. Rozpočtová pravidla totiž výslovně zakotvují právo příjemce dotace podat proti opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel námitky. Proti rozhodnutí o námitkách lze následně brojit správní žalobou. Toho si byl ostatně vědom i rozšířený senát, dovodil-li, že právní úprava účinná od 20. 2. 2015 stanoví „výslednou“ povahu opatření o nevyplacení dotace či její části ve formě rozhodnutí (bod 54 usnesení ve věci *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích*).

[17] Ze závěru rozšířeného senátu ve věci *Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích*, dle kterého je opatření poskytovatele dotace *rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.*, proto nelze bez dalšího dovodit, že toto opatření je rovněž *rozhodnutím ve smyslu správního řádu*.

[18] Tato skutečnost dále nevyplývá ani z 14q odst. 1 rozpočtových pravidel, podle něžž se *v řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci [...] 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*. Je sice pravdou, že ostatní ustanovení správního řádu se v případě řízení o poskytnutí dotace *a contrario* použijí (viz rozsudek NSS č. j. 1 Afs 370/2020-34, bod 11, na něžž ve svém odůvodnění napadeného rozsudku odkazuje městský soud). Ustanovení § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel nicméně výslovně používá pojem *opatření* poskytovatele dotace. Jak vyplývá z judikatury NSS, pojem *opatření* představuje souhrnnou zkratku pro nevyjmenované druhy jiných správních úkonů, jenž nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu (viz rozsudek NSS 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013-44, body 35 a 36). Je proto třeba respektovat úmysl zákonodárce, jenž pro úkon, kterým poskytovatel dotace nevyplatí dotaci či její část, zvolil namísto *rozhodnutí* formu *opatření*. Situace je naopak odlišná v případě § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel, jenž výslovně užívá pojmu *rozhodnutí o námitkách*, na které je tudíž možné subsidiárně aplikovat § 67 a násl. správního řádu. To ostatně NSS ve výše citovaném rozhodnutí č. j. 1 Afs 370/2020-34 učinil. Jak ovšem správně podotkl stěžovatel, NSS svůj závěr o subsidiární aplikaci správního řádu omezil toliko na rozhodnutí o námitkách proti opatření poskytovatele dotace, nikoliv na opatření samotné.

[19] NSS připomíná, že zákonná konstrukce počítající s formalizací určitého úkonu (opatření) až v rámci řízení o námitkách proti takovému úkonu není v právním řádu České republiky neobvyklá. S obdobnou úpravou se lze setkat například v případě opatření inspektora dle § 7 odst. 1 zákona č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci. Ačkoliv je toto opatření nutno považovat za úkon měnící, rušící nebo závazně určující práva a povinnosti kontrolované osoby (viz rozsudek NSS z 22. 7. 2005, č. j. 4 As 54/2004-34), zjevně se nejedná o rozhodnutí dle správního řádu, a to už jen proto, že toto opatření je oznamováno ústně kontrolované nebo zúčastněné osobě a zároveň je o něm učiněn písemný záznam (§ 7 odst. 2 zákona o České obchodní inspekci). Proti tomuto opatření je následně možné podat námitky, o nichž již ředitel inspektorátu rozhoduje rozhodnutím ve smyslu správního řádu (§ 7 odst. 3 daného zákona). Podobně zákonodárce postupoval při úpravě zvláštního opatření veterinární inspekce dle § 25 odst. 3 zákona č. 154/2000 Sb., o šlechtění, plemenitbě a evidenci hospodářských zvířat a o změně některých souvisejících zákonů („plemenářský zákon“). Toto zvláštní opatření rovněž zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva a povinnosti kontrolovaným osobám (veterinární inspekce může uložit utracení zvířete či zákaz přemísťování zvířat), aniž by mělo formu rozhodnutí dle správního řádu (dle § 25 odst. 6

pokračování

plemenářského zákona je uložení zvláštního opatření kontrolované osobě oznámeno zaměstnanci inspekce nebo orgány veterinárního a o jeho uložení je učiněn písemný zápis). I v tomto případě může kontrolovaná osoba podat proti uložení zvláštního opatření námitky, o nichž rozhodnutím ve smyslu správního řádu rozhodne ředitel inspekce nebo orgánu veterinárního dozoru. Konečně lze analogicky zmínit úpravu námitky v řízení při placení daní, kterou je možné uplatnit pouze proti úkonu správce daně, který není rozhodnutím (§ 159 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu).

[20] NSS tedy uzavírá, že s ohledem na § 1 odst. 2 správního řádu, dle kterého se správní řád nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, *nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup*, je subsidiární použití § 67 a násl. správního řádu na opatření poskytovatele dotace o nevyplacení dotace či její části vyloučeno.

[21] Na tom nic nemění ani závěr rozšířeného senátu, dle kterého je třeba opatření poskytovatele dotace považovat za rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s. NSS již v minulosti výslovně potvrdil, že akty způsobilé být předmětem soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. nemusí nutně představovat rozhodnutí správního orgánu ve smyslu správního řádu (viz usnesení rozšířeného senátu ze 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, *Soubhlasy podle stavebního zákona II*, č. 3931/2019 Sb. NSS či rozsudky NSS z 23. 5. 2018, č. j. 6 As 103/2018-53, č. 3745/2018 Sb. NSS, bod 21, či ze 14. 5. 2020, č. j. 1 Afs 126/2019-32, bod 35). Stejně závěry dlouhodobě zastává i doktrína (viz např. Vedral, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, roč. XLV, č. 1-2, 2012, s. 59, či Průcha, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2015, s. 210).

[22] Ve světle výše uvedeného NSS uzavírá, že opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Tím je až rozhodnutí o námitkách proti tomuto opatření dle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel.

[23] Z tohoto důvodu městský soud v projednávané věci pochybil, označil-li opatření poskytovatele za nicotná z důvodu absence náležitostí dle § 68 a § 69 správního řádu (body 55 až 57 napadeného rozsudku).

[24] NSS nicméně dodává, že i přes výše uvedený závěr je nutné na opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel klást určité formální a obsahové nároky, aby se proti němu mohl příjemce dotace účinně bránit námitkami postupem dle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel. Toto opatření musí minimálně obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel spatřuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, nedodržení účelu dotace nebo podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta.

[25] Jde-li o nicotnost rozhodnutí o námitkách, městský soud, vycházející z premisy, že opatření poskytovatele, která dle městského soudu tvoří s rozhodnutím o námitkách jeden celek, jsou nicotná, vyslovil rovněž nicotnost tohoto rozhodnutí. V návaznosti na závěr uvedený v bodě [22] výše je zjevné, že tato premisa byla nesprávná. Závěr městského soudu o nicotnosti rozhodnutí o námitkách (bod 58 napadeného rozhodnutí) proto rovněž nemůže obstát.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost shledal důvodnou, napadené usnesení městského soudu proto dle § 110 odst. 1 s. ř. s. věty první zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání postupem dle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[27] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[28] Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. prosince 2023

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu