



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Alšova jihočeská galerie**, IČO: 000 73 512, se sídlem Hluboká nad Vltavou 144, Hluboká nad Vltavou, zast. JUDr. Ondřejem Caskou, advokátem, se sídlem Husova 242/9, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR-43198/2020-26, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2023, č. j. 9 A 110/2020-51,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2023, č. j. 9 A 110/2020-51, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[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] Žalobkyně získala dotaci z Integrovaného regionálního operačního programu („IROP“) na projekt s názvem „Rekonstrukce depozitárního objektu SPARTA“. Řídící orgán IROP jakožto poskytovatel dotace při administrativním ověření žádosti o platbu zjistil nezpůsobilé výdaje v celkové výši 2.707.709,08 Kč a stanovil celkovou částku nevyplacené dotace ve výši 2.436.938,17 Kč.

[3] Žalobkyně byla o nevyplacení části dotace informována opatřením řídicího orgánu vydaným dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, jež bylo označeno jako „*Informace o*

nevyplacení části dotace“ („opatření poskytovatele“). Proti tomuto opatření podala žalobkyně námitky. Ministryně pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR-43198/2020 - 26 („rozhodnutí o námitkách“), těmto námitkám nevyhověla a konstatovala, že opatření bylo oprávněné.

[4] Proti rozhodnutí o námitkách brojila žalobkyně správní žalobou. V ní namítala, že rozhodnutím žalovaného došlo k zásahu do její právní jistoty a práv, které nabyla v dobré víře na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace k projektu. Dále namítla nekonzistentnost a vnitřní rozpornost postupu správních orgánů při aplikaci pravidla poměrného krácení.

[5] Městský soud nadepsaným rozsudkem prohlásil nicotnost rozhodnutí o námitkách, jakož i 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 neobsahuje 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, pročež 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 a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný („stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností.

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

pokračování

[10] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnila s napadeným rozsudkem. Konstatovala, že již samotné opatření o nevyplacení dotace nebo její části představuje vrchnostenský akt, který je sám o sobě způsobilý s konečnou platností změnit či zrušit nárok příjemce na schválenou dotaci, a tedy zásadním způsobem zasáhnout do práv příjemce dotace.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel ze závěrů, k nimž dospěl v obdobné věci v rozsudku ze dne 14. 12. 2023, č. j. 9 Afs 203/2023 – 45. Úvodem připomíná, že městský soud prohlásil opatření poskytovatele za nicotné 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.

[14] 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.*

[15] 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.

[16] 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.

[17] 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*).

[18] 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*.

[19] Tato skutečnost dále nevyplývá ani z 14q odst. 1 rozpočtových pravidel, podle něž 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 nějž ve odůvodnění svého 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, jež 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.

pokračování

[20] 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 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).

[21] 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.

[22] 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).

[23] 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.

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

[25] 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.

[26] Jde-li o nicotnost rozhodnutí o námitkách, městský soud vycházel z premisy, že opatření poskytovatele tvoří s rozhodnutím o námitkách jeden celek. Z tohoto důvodu vyslovil rovněž nicotnost tohoto rozhodnutí o námitkách. V návaznosti na závěr uvedený v bodě [23] výše je zjevné, že tato premisa byla nesprávná. Závěr městského soudu o nicotnosti rozhodnutí o námitkách (bod 59 napadeného rozsudku) proto rovněž nemůže obstát.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[27] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů kasační stížnost shledal důvodnou, napadený rozsudek 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.

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

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

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. prosince 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu