



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Martina Jakuba Bruse v právní věci žalobkyně: **Alšova jihočeská galerie**, IČ 00073512, se sídlem Hluboká nad Vltavou 144, 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 ministryně pro místní rozvoj ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR-43065/2020-26, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2023, č. j. 9 A 109/2020-52,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 5. 2023, č. j. 9 A 109/2020-52, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně získala dotaci z Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „IROP“) na realizaci projektu „Zefektivnění ochrany a využívání sbírkových fondů v Alšově jihočeské galerii - Wortnerově domě“ (dále jen „dotace“). Řídící orgán IROP jakožto poskytovatel dotace dospěl na základě administrativního ověření žádosti o platbu CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717/2019/001/POST provedeného Centrem pro regionální rozvoj České republiky k závěru, že žalobkyně uplatnila v žádosti o platbu nezpůsobilé výdaje v celkové výši 1.001.134,73 Kč (včetně DPH). Žalobkyně proto byla vyzvána k dovyčíslení nezpůsobilých výdajů a snížení způsobilých výdajů, avšak této výzvě nevyhověla. Poskytovatel dotace proto korigoval žádost o platbu v souladu s Obecnými pravidly pro žadatele a příjemce dotace tak, že stanovil celkovou částku nevyplacené dotace ve výši 901.021,26 Kč.

[2] Žalobkyně byla o nevyplacení části dotace informována opatřením vydaným dle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), jež bylo označeno jako „*Informace o nevyplacení části dotace*“ (dále jen „opatření poskytovatele“). Proti tomuto opatření podala žalobkyně námitky. Ministryně pro místní rozvoj rozhodnutím ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR-43065/2020-26 (dále jen „rozhodnutí o námitkách“), potvrdila oprávněnost opatření poskytovatele dotace spočívajícího v nevyplacení částky 748.230,42 Kč, neboť žalobkyně porušila část VI., bodu 4 Podmínek Rozhodnutí o poskytnutí dotace ve spojení s kapitolou 10 Obecných pravidel pro žadatele, a naopak neuznala oprávněnost nevyplacení části dotace ve výši 152.790,84 Kč, kterou uložila poskytovateli dotace neprodleně doplatit.

[3] Proti rozhodnutí o námitkách podala žalobkyně správní žalobu, v níž namítala neaplikovatelnost pravidla poměrného krácení na daný projekt, nezbytnost poměrně krácených prvků pro realizaci projektu, nekonzistentnost v rozhodování poskytovatele dotace, pozdní vytýkání vad ve způsobu sestavení rozpočtu a nesprávnost způsobu výpočtu nezpůsobitelných výdajů.

[4] Městský soud rozsudkem ze dne 24. 5. 2023, č. j. 9 A 109/2020-52, prohlásil nicotnost rozhodnutí o námitkách, jakož i opatření poskytovatele dotace. Uvedl, že opatření o nevyplacení části dotace je dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, nutné považovat za rozhodnutí přezkoumatelné ve správním soudnictví dle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Z toho důvodu je na ně třeba klást stejné nároky jako na kterékoliv jiné správní rozhodnutí. Jelikož rozpočtová pravidla neupravují náležitosti takového rozhodnutí, použijí se subsidiárně § 68 a § 69 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Městský soud posléze dospěl k závěru, že opatření poskytovatele dotace 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, pro který nelze považovat dané opatření za rozhodnutí. Protože rozhodnutí o námitkách tvoří spolu s nicotným opatřením poskytovatele dotace jeden celek, prohlásil městský soud také jeho nicotnost.

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobkyně

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

[6] 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, ale neformálním úkonem poskytovatele dotace, což potvrzuje i novější judikatura Nejvyššího

pokračování

správního soudu. Jediným správním řízením, které se v oblasti krácení či pozastavení vyplácení dotace vede, je tak řízení o námitkách.

[7] Stěžovatel dále uvádí, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 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 Nejvyššího správního soudu vyslovené v tomto rozsudku proto nelze aplikovat na opatření poskytovatele.

[8] 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.

[9] Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Novelizace rozpočtových pravidel nemá vliv na posouzení sporné otázky, neboť opatření poskytovatele dotace je nutným předpokladem pro podání námitek, resp. rozhodnutí o nich. Jestliže příjemce dotace nepodá námitky, je o nevyplacení dotace rozhodnuto opatřením poskytovatele dotace. Jedná se přitom o akt, který může s konečnou platností změnit či zrušit nárok příjemce na schválenou dotaci, a tím výraznou měrou zasáhnout do jeho práv. V souladu s novelou č. 367/2017 Sb., která v § 14f zavedla do zákona subsidiární aplikaci správního řádu, opatření o krácení daně dle § 14e rozpočtových pravidel podléhá pravidlům stanoveným pro podobu rozhodnutí dle správního řádu. Přezkoumávané opatření poskytovatele dotace tyto požadavky nesplňuje. Rozhodnutí o námitkách má dle žalobkyně charakter rozhodnutí o opravném prostředku.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Podstatou nyní projednávané věci je otázka, zda lze opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel považovat za rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 správního řádu, či nikoli. Nejvyšší správní soud se touto otázkou podrobně zabýval již v rozsudcích ze dne 14. 12. 2023, č. j. 9 Afs 203/2023-45, a ze dne 21. 12. 2023, č. j. 4 Afs 258/2023-38, z jejichž závěrů plně vychází i v posuzované věci.

[12] 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*.

[13] Závěr rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyslovený v již zmíněném usnesení sp. zn. 6 Afs 270/2015, že opatření poskytovatele dotace je přezkoumatelné ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s., je 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 je napadnout správní žalobou. Výluku ze soudního přezkumu Ústavní soud nálezem ze dne 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.

[14] Na závěry Ústavního soudu reagoval i zákonodárce novelou č. 25/2015 Sb., kterou zavedl možnost podat námitky proti opatření poskytovatele dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, 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 přezkoumatelné ve správním soudnictví. Tím došlo k formalizaci procesu nevyplacení dotace či její části v rámci řízení o námitkách proti opatření poskytovatele dotace. S ohledem na to Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr rozšířeného senátu ohledně přezkoumatelnosti opatření poskytovatele dotace ve správním soudnictví ztratil po účinnosti této novely 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 Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS).

[15] Ze závěru rozšířeného senátu, 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.

[16] 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 Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 370/2020-34, bod 11, na nějž 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 Nejvyššího správního soudu, pojem *opatření* představuje souhrnnou zkratku pro nevyjmenované druhy jiných správních úkonů, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního

pokračování

soudu ze dne 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 Nejvyšší správní soud ve výše odkazovaném rozsudku č. j. 1 Afs 370/2020-34 učinil. Jak ovšem správně podotkl stěžovatel, Nejvyšší správní soud svůj závěr o subsidiární aplikaci správního řádu omezil toliko na rozhodnutí o námitkách proti opatření poskytovatele dotace, nikoliv na opatření samotné.

[17] Nejvyšší správní soud 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 ze dne 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 dozoru 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., daňový řád).

[18] Nejvyšší správní soud 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.

[19] 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. Nejvyšší správní soud 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43,

č. 3931/2019 Sb. NSS, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2018, č. j. 6 As 103/2018-53, č. 3745/2018 Sb. NSS, bod 21, či ze dne 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).

[20] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud 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.

[21] 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.

[22] Nejvyšší správní soud 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 dotace spatřuje porušení povinnosti stanovené právním předpisem, nedodržení účelu dotace nebo podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta.

[23] Jde-li o nicotnost rozhodnutí o námitkách, městský soud vychází z premisy, že opatření poskytovatele dotace, které tvoří s rozhodnutím o námitkách jeden celek, je nicotné, vyslovil rovněž nicotnost tohoto rozhodnutí. V návaznosti na závěr uvedený výše je zjevné, že tato premisa byla nesprávná. Závěr městského soudu o nicotnosti rozhodnutí o námitkách proto rovněž nemůže obstát.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] 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 před středníkem zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[25] 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 6. února 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu

pokračování

4 Afs 257/2023-39