



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobkyně: **obec Horní Bradlo**, se sídlem Dolní Bradlo 7, Horní Bradlo, zastoupená Mgr. Ing. Ladislavem Málkem, advokátem se sídlem Vinohradská 89/90, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2021, čj. MMR-1723/2021, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2022, čj. 10 A 76/2021-52,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2022, čj. 10 A 76/2021-52, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2021, čj. MMR-1723/2021, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 28 570 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Ing. Ladislava Málka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku zabývá otázkou nepřipustnosti postupu krajského (městského) soudu, jež odůvodnění napadeného správního rozhodnutí (zcela) nahradí důvody svými.

[2] Žalobkyně 13. 1. 2021 podala žalovanému žádost o dotaci z programu „Podpora revitalizace území“, podprogramu „Demolice budov v sociálně vyloučených lokalitách v roce 2021“. Žalovaný v záhlaví označeným usnesením (dále „rozhodnutí žalovaného“) řízení o žádosti zastavil podle § 14j odst. 4 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále „rozpočtová pravidla“). Důvodem zastavení řízení byla vada žádosti spočívající v tom, že povinná příloha žádosti, souhlas Městského úřadu Nasavrky (dále „stavební úřad“) s odstraněním stavby (dále „souhlas stavebního úřadu“), nebyla přiložena v požadované formě, a sice ve formě kopie s viditelným podpisem. Výzva k podávání žádostí o poskytnutí dotace v roce 2021, vyhlášená 30. 10. 2020 pod č. 1/2021/117D081 (dále „výzva“), podle bodu 13 nepřipouštěla možnost odstranění vad žádosti (ve smyslu § 14k odst. 1 rozpočtových pravidel).

[3] Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla u Městského soudu v Praze, který žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Vyšel ze skutečnosti, že žalovaný ve výzvě nijak specificky neupravil požadavky na formu povinných příloh. Výslovně neodkázal ani na dokument „Forma elektronické přílohy“ a zároveň se nepodařilo prokázat, že se žalobkyně mohla s tímto dokumentem skutečně seznámit již v době podání žádosti o dotaci. Povinnost přiložit k žádosti o dotaci souhlas stavebního úřadu má však podle městského soudu za cíl ověřit, a poskytovateli dotace prokázat, že žadatel souhlasem skutečně disponuje. Z přiložené listiny tedy musí být zřejmá její pravost, tj. že jde o veřejnou listinu vydanou oprávněným orgánem veřejné moci. Proto byl žalovaný, i bez výslovné úpravy, oprávněn požadovat předložení příloh obsahujících zákonné náležitosti, jež zaručují elementární důvěryhodnost příloh. Mezi tyto náležitosti se podle městského soudu řadí také (elektronický) podpis oprávněné úřední osoby, jenž však na přiložené prosté kopii (scanu) souhlasu stavebního úřadu chyběl a nebyl ani nahrazen postupem podle § 69 odst. 1 věty poslední správního řádu. Přiložený nepodepsaný dokument proto z pohledu žalovaného jako poskytovatele dotace vůbec nebylo možno považovat za skutečný souhlas stavebního úřadu, resp. za důkaz toho, že žalobkyně takovým souhlasem skutečně disponuje. Žalobkyně jako obec, jejíž úřad je zároveň kontaktním místem veřejné správy, si měla být vědoma své povinnosti prokázat existenci požadované přílohy. Jelikož žádost žalobkyně trpěla popsanou vadou, jejíž odstranění výzva nepřipouštěla, muselo být podle rozpočtových pravidel řízení zastaveno.

II. Kasační stížnost a další vyjádření účastníků

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jíž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného.

[5] Namítla částečnou nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Za nesrozumitelný považuje závěr městského soudu, že stěžovatelka vůbec nepředložila jednu z požadovaných příloh (souhlas stavebního úřadu), ačkoli žalovaný takový závěr nevyslovil, neboť pouze uzavřel, že předložená příloha nebyla v požadované formě (s viditelným podpisem).

[6] Podle stěžovatelky městský soud vykročil z předmětu řízení vymezeného podanou žalobou tím, že posuzoval, zda byla žádost o dotaci bezvadná, jakož i úvahami, jak mohl, či nemohl žalovaný předloženou listinu vnímat, ačkoli žalovaný se tím vůbec nezabýval.

pokračování

[7] Stěžejní námitka spočívá v tom, že žalovaný jako poskytovatel dotace nestanovil žádné požadavky na formu příloh, a proto nemohl dospět k závěru o nedostatečné formě přiloženého souhlasu stavebního úřadu a z toho důvodu řízení zastavit. Tím, že k žádosti přiložila prostou elektronickou kopii souhlasu stavebního úřadu, jak jej měla k dispozici, postupovala stěžovatelka plně v souladu s dotačními podmínkami. Neexistoval proto žádný důvod, aby stěžovatelka zkoumala náležitosti tohoto souhlasu. Závěr městského soudu, že je zkoumat měla, je tak nezákonný, neboť soud tím nepřímou dotvořil dotační podmínky a rovněž tím na stěžovatelku, malou obec, klade nepřiměřené nároky. Stěžovatelka disponovala platným souhlasem stavebního úřadu, přičemž v řízení nebyl prokázán opak. Souhlas stavebního úřadu, jenž si od něj soud vyžádal, se nikterak neliší od souhlasu přiloženého stěžovatelkou k žádosti. Městský soud ze souhlasu stavebního úřadu, jako jedné ze třinácti požadovaných příloh, nepochopitelně učinil přílohu stěžejní, ač to z dotačních podmínek neplyne. Uvedené podporuje i bod 9.2.2 Zásad podprogramu pro poskytování dotací, čj. MMR – 57088/2020-57, podle nějž bylo možné doložit souhlas stavebního úřadu až po obdržení Registrace akce.

[8] Dále namítla, že se městský soud v bodech 20 a 21 napadeného rozsudku bez jakékoli právní opory pustil do úvah o tom, jak snadno, či méně snadno je padělatelná ta či ona část veřejné listiny. V tomto smyslu je mylná úvaha, že padělání obsahu veřejné listiny (samotného textu rozhodnutí) by snad mělo být jednodušší a méně závažné (trestné) než padělání kopie podpisu na této veřejné listině. Absurdní je tak argumentace soudu, že stěžovatelka by svoji povinnost podat řešenou přílohu řádně splnila, pokud by ji podala ve formě scanu vytištěného elektronického dokumentu s viditelným vyznačením toho, že „dokument byl opatřen kvalifikovaným elektronickým podpisem“. Jde o prostou grafiku, jejíž zkopírování by bylo záležitostí několika sekund. Městský soud tak na straně jedné vyzdvihuje důležitost kopie podpisu na kopii listiny, aby záhy připustil, že důvěryhodně bude působit i kopie vytištěného elektronického dokumentu s kopií strojově psané doložky: „Digitálně podepsal ...“. Takové úvahy jsou čistě subjektivní, bez jakékoli právní opory.

[9] Městskému soudu stěžovatelka dále vytkla, že se vůbec nesnažil vypořádat její argumentaci ohledně statistiky zamítání žádostí, překvapivě vypsání druhého kola té samé dotační výzvy v jednom roce ani změnu dotačních podmínek, zřetelně reagujících na její žalobu, podle jejichž nového znění by již k zastavení řízení o dotaci nedošlo.

[10] Žalovaný ve vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Zopakoval svoji argumentaci z vyjádření k žalobě, že je z povahy věci logické vyžadovat alespoň základní osvědčení autenticity souhlasu stavebního úřadu. Nestačí pouhá kopie (scan) neobsahující údaje osvědčující pravost či reálnou existenci veřejné listiny. Bylo by absurdní, pokud by v důsledku neuvedení výslovného požadavku na konkrétní formu přílohy, mělo stačit i pouhé listinné sdělení ve dvou větách, kde obec sděluje, že dokládá povolení ohlášení či souhlas s odstraněním stavby. Taková je však podstata stěžovatelčiny argumentace.

[11] Replika stěžovatelky již pro nyní projednávanou věc nepřinesla nic nového, jelikož opakuje už dříve řečené.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

III.A Přezkoumatelnost rozsudku městského soudu

[13] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami částečné nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Musel by se jí zabývat i bez námítky. Napadený rozsudek netrpí žádnou vadou nepřezkoumatelnosti, jak ji vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18 a tam citovaná judikatura).

[14] Vzhledem k nápadné stručnosti rozhodnutí žalovaného, což je ale u rozhodnutí o zastavení řízení přirozené a běžné, bylo namístě prvně posoudit, jestli městský soud nepřezkoumal správní rozhodnutí, které pro chybějící odůvodnění není přezkoumání vůbec způsobilé (rozsudky NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či z 30. 11. 2023, čj. 8 As 137/2022-67, bod 27). Přes značnou stručnost však rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Obsahuje totiž jak základní skutkové okolnosti projednávané věci (nepředložení souhlasu stavebního úřadu v požadované formě, tj. s viditelným podpisem), tak i jejich podřazení pod relevantní právní normu v § 14j odst. 4 písm. c) rozpočtových pravidel, na jejímž základě bylo řízení zastaveno. V tomto ohledu tedy napadený rozsudek není nepřezkoumatelný.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku ani pro nedostatek jeho důvodů spočívající v nevypořádání žalobní argumentace ohledně statistiky zamítání žádostí, překvapivě vypsání druhého kola té samé dotační výzvy v jednom roce a změny dotačních podmínek. Městský soud v bodě 26 napadeného rozsudku k podstatě uvedené argumentace výslovně uvedl, že je oprávněn přezkoumat postup žalovaného pouze v tomto konkrétním případě. Ani případný, žalobkyní tvrzený pokles úspěšnosti žádostí o dotace v rámci podprogramu, nebo nezákonný postup v jiné věci, by nemohl mít vliv na rozhodnutí soudu. Tato reakce městského soudu je dostatečnou odpovědí na obecnou a v podstatě mimoběžnou žalobní argumentaci.

[16] Stěžovatelka pak namítla, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť (i) městský soud dospěl k závěru, že stěžovatelka vůbec nepředložila souhlas stavebního úřadu, zatímco žalovaný uzavřel, že jej „pouze“ nepředložila v požadované formě; a (ii) přezkoumal rozhodnutí žalovaného z jiných než žalobních důvodů (rozsudek ze 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, a na něj navazující četná judikatura). Posuzoval totiž, zda byla žádost o dotaci bezvadná, a řešil, jak mohl, či nemohl žalovaný předloženou listinu vnímat, ačkoli ten se tím vůbec nezabýval.

[17] Podstata těchto námitek však spíše než s nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu úzce souvisí s nemožností, aby městský soud nahradil či podstatně doplnil odůvodnění rozhodnutí žalovaného vlastním odůvodněním (usnesení NSS ze 7. 12. 2021, čj. 7 Azs 215/2021-26, bod 14 a tam citovaná četná judikatura). V rámci této otázky proto Nejvyšší správní soud kasační námitky posoudil.

III.B Nahrazení důvodů rozhodnutí žalovaného důvody městského soudu

[18] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud nepřípustně zcela nahradil odůvodnění rozhodnutí žalovaného důvody svými.

pokračování

[19] Odůvodnění správního rozhodnutí musí samo o sobě obstát v předestření důvodů, jež vedly správní orgán k rozhodnutí vyjádřenému ve výrokové části (rozsudek NSS z 24. 9. 2014, čj. 8 Afs 34/2013-68, bod 40).

[20] Žalovaný zjevně vycházel ze skutečnosti, že dokument „Forma elektronické přílohy“ byl součástí dotačních pravidel, a vadu žádosti shledal v nepředložení přílohy v požadované formě, tj. kopie s viditelným podpisem. To je podle Nejvyššího správního soudu evidentní jak ze samotné formulace užití v odůvodnění rozhodnutí žalovaného, tak i z jeho vyjádření k žalobě (bod 4 napadeného rozsudku) a ke kasační stížnosti. Žalovaný tak opřel svůj závěr výlučně o nedodržení konkrétní výslovné závazné dotační podmínky.

[21] Podle městského soudu se však nepodařilo prokázat, že se stěžovatelka mohla s dokumentem „Forma elektronické přílohy“, tj. i s uvedenou dotační podmínkou, skutečně seznámit již v době podání žádosti o dotaci. Podmínka proto nebyla součástí dotačních pravidel (výzvy) a žalovaný tak ve výzvě nijak specificky neupravil formální požadavek na formu povinných příloh.

[22] Městský soud však dovodil požadavek na viditelný podpis oprávněné úřední osoby, na rozdíl od žalovaného, z obecné povinnosti prokázat základní autenticitu souhlasu stavebního úřadu (body 18 a 23 napadeného rozsudku). Svůj závěr, i na základě doplnění dokazování (bod 20 napadeného rozsudku), tedy vystavěl na novém, od formálních požadavků dotačních podmínek odlišném, právním důvodu. Žalovaný se však podmínkou autenticity souhlasu stavebního úřadu v napadeném rozhodnutí nezabýval ani v náznaku, resp. takové úvahy přinejmenším, byť implicitně, nevtělil do odůvodnění svého rozhodnutí (usnesení NSS z 26. 2. 2014, čj. 6 Azs 6/2014-27). Není proto pravda, že podmínku autenticity souhlasu stavebního úřadu uváděl od začátku, jak se snaží tvrdit ve vyjádření ke kasační stížnosti.

[23] Městský soud v napadeném rozsudku nepřipustně vytvořil zcela nové myšlenkové úvahy, kterými úvahu žalovaného nahradil. Pokud shledal důvody rozhodnutí žalovaného za nezákonné z žalobou namítaných důvodů, pak jej měl zrušit, nikoliv, navíc pro stěžovatelku zcela překvapivě, vymýšlet nové vlastní argumenty, proč mělo být řízení o žádosti zastaveno [rozsudek NSS z 12. 2. 2021, čj. 8 Azs 419/2018-60, bod 29; k překvapivosti rozhodnutí rozsudek NSS ze 7. 8. 2019, čj. 8 As 343/2018-43, bod 11 a tam citovaná judikatura].

[24] Postup, který městský soud zvolil, je v rozporu se základními principy správního soudnictví a vede ve svých důsledcích k odnětí práva na víceetapové přezkoumání jeho tvrzení, ze strany správního orgánu, městského soudu a následně případně i ze strany Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 30. 1. 2024, čj. 10 As 124/2023-34, bod 12 a tam citovaná judikatura). Stěžovatelce znemožňuje se účinně bránit proti nezákonnému správnímu rozhodnutí, čímž dochází k porušení jejího práva na spravedlivý proces (rozsudek NSS z 30. 3. 2023, čj. 8 As 213/2021-31, bod 21). Na uvedeném nic nemění ani to, že žalovaný otázku autenticity zmínil ve vyjádření k žalobě, tedy již v průběhu řízení před městským soudem. Správní orgán nemůže nedostatky odůvodnění svého rozhodnutí dodatečně zhojit, tj. ani jednotlivé důvody zaměňovat či doplňovat, až v soudním řízení o přezkumu tohoto rozhodnutí (rozsudek NSS z 20. 5. 2022, čj. 8 As 267/2020-34, bod 12 a tam citovaná judikatura).

[25] Uvedené pochybení městského soudu je třeba považovat za jinou vadu řízení před krajským (městským) soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto k němu Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédl nad rámec kasačních důvodů. Závěry vyslovenými městským soudem ohledně autenticity souhlasu se pak Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť takové závěry v řízení před městským soudem vůbec neměly být vysloveny.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek městského soudu v rozsahu zrušil.

[27] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Vzhledem ke skutečnosti, že městský soud shledal jediný důvod, pro nějž žalovaný zastavil řízení o žádosti stěžovatelky, nezákonným, byly již v řízení před městským soudem dány důvody pro jeho zrušení ve smyslu § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Ostatně, sám žalovaný ve vyjádření k žalobě i ke kasační stížnosti připustil, že formu závazných příloh opravdu neuvedl v dotačních pravidlech ani samotné výzvě. Snaží-li se žalovaný závěr městského soudu ve vyjádření ke kasační stížnosti částečně relativizovat tím, že stěžovatelka nedoložila svou domněnku o tom, že dokument „Forma elektronické přílohy“ byl zveřejněn dodatečně až v souvislosti s druhým kolem výzvy, lze stručně uvést, že je to poskytovatel dotace, kdo musí prokázat konkrétní nastavení dotačních pravidel v rozhodné době. Nadto, po nikom nelze požadovat prokázání negativní skutečnosti (usnesení rozšířeného senátu NSS z 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 26), tedy ani po žadateli o dotaci nelze rozumně požadovat, aby prokazoval negativní skutečnost spočívající v tom, že v době podání žádosti žalovaný nezveřejnil uvedený dokument. Lze to prokázat pouze důkazem opaku, v čemž však důkazní břemeno tíží žalovaného. Nejvyšší správní soud proto rozhodl v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1, 3 a 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[28] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatelka úspěšná byla, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto právo na náhradu nákladů řízení nemá.

[29] Náklady stěžovatelky za řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu a odměna advokáta. Ta zahrnuje čtyři úkony právní služby spočívající v přípravě a převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání repliky a účast na jednání před městským soudem 27. 10. 2022 (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb.,

pokračování

o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], přičemž za každý z nich náleží částka 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Za řízení o žalobě tak zástupci stěžovatele náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 13 600 Kč [4 x (3 100 + 300)]. Jelikož je zástupce stěžovatele plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tato částka o částku 2 856 Kč odpovídající 21% dani z přidané hodnoty na celkovou částku 16 456 Kč. Celkové náklady stěžovatele za řízení o žalobě tak činí 19 456 Kč.

[30] Náklady stěžovatelky za řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna advokáta za jeden úkon právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu] ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč. Stručná replika stěžovatelky nepředstavuje v nyní projednávané věci účelný úkon, neboť opakuje již dříve uvedenou argumentaci, a proto za ně soud odměnu nepřiznal. Za řízení o kasační stížnosti tak zástupci stěžovatele náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 3 400 Kč (3 100 + 300). Tato částka se zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající 21% dani z přidané hodnoty na celkovou částku 4 114 Kč. Celkové náklady stěžovatele za řízení o kasační stížnosti tak činí 9 114 Kč.

[31] Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy je 28 570 Kč.

[32] Žalovaný je povinen stěžovatelce zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 28 570 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Ing. Ladislava Málka, advokáta.

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

V Brně 22. února 2024

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu