



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyně Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně: **Alšova jihočeská galerie**, IČO: 00073512
sídlem Hluboká nad Vltavou 144, 373 41 Hluboká nad Vltavou

zastoupená advokátem JUDr. Ondřejem Caskou
sídlem Husova 242/9, 110 00 Praha 1

proti
žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, IČO: 66002222
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR-43065/2020-26,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 13. 10. 2020 u městského soudu v Praze (dále jen „soud“) domáhala přezkoumání a zrušení rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj (dále jen „žalovaný“) ze dne 12. 8. 2020, č. j. MMR- 43065/2020-26 (dále jen „napadené rozhodnutí“), vztahujícího se k projektu s názvem „Zefektivnění ochrany a využívání sbírkových fondů v Alšově jihočeské galerii – Wortnerově domě“, vedeného pod registračním číslem projektu CZ.06.3.33/0.0/0.0/ 16_026/0001717 (dále jen „projekt W. dům“).
2. Napadeným rozhodnutím bylo na základě námitek žalobkyně podaných dle § 14e odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZRP“) rozhodnuto o částečném potvrzení Informace o nevyplacení části dotace vztahující se k projektu W. dům a k žádosti o platbu CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/ 0001717/2019/001/POST (dále jen „informace o nevyplacení části dotace“) co do výše 748 230,42 Kč a o nevyplacení této částky s konečnou platností. V rozsahu částky 152 790,84 Kč žalovaný informaci o nevyplacení části dotace nepotvrdil, a to z důvodu chybného výpočtu uvedeného v informaci o nevyplacení části dotace.
3. Informace o nevyplacení části dotace byla vydána na základě výsledku administrativního ověření žádosti o platbu číslo CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717/2019/001/POST (dále jen „žádost o platbu“) a informovala o stanovení celkové částky nevyplacené dotace ve výši 901 021,26 Kč, neboť bylo žalobkyní *„opomenuto vyčíslení nákladů na provedení části měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému atd., tedy soubory, které svou poměrovou částí slouží i nezpůsobilé části budovy“*.

II. Napadené rozhodnutí

4. Proti informaci o nevyplacení části dotace podala žalobkyně dne 30. 4. 2020 námitky. Žalobkyně v *první námitce* uvedla, že pravidlo poměrného krácení na projekt W. dům nelze aplikovat, protože stavební rozpočet k projektu W. dům byl od počátku (od podání žádosti o podporu) připravován tak, že prvky, které nejsou a nemohou být financovány z dotačních prostředků Integrovaného regionálního operačního programu (dále jen „IROP“), byly od tohoto rozpočtu věcně a položkově odděleny a vyčísleny v rámci samostatného rozpočtu. Vyčleněním a oddělením způsobilých a nezpůsobilých prvků a s tím spojených výdajů tak došlo k tomu, že projekt W. dům je tvořen pouze způsobilými výdaji a žádné nezpůsobilé prvky tak nezahrnuje. Pro projekt W. dům je tak využíván celý předmět financování a pravidlo poměrného krácení na tento projekt dle žalobkyně vůbec nedopadá.
5. Ve *druhé námitce* žalobkyně uvedla, že prvky projektu W. dům, které by měly být dle Centra pro regionální rozvoj České republiky (dále jen „CRR“) poměrně kráceny (tj. například části měření a regulace domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému atd.), jsou zcela nezbytné a nutné pro fungování a

realizaci celého projektu W. dům a naplnění jeho účelu a představují tak integrovanou a neoddělitelnou součást rekonstrukce. Dle žalobkyně by tyto dílčí prvky stavebního rozpočtu byly provedeny v realizovaném rozsahu a za uvedené ceny i v případě, kdyby z jakéhokoli důvodu nedošlo k současné realizaci místností, které jsou z projektu W. dům vyloučeny a nejsou vůbec předmětem dotačního financování.

6. Ve *třetí námitce* žalobkyně zkonstatovala, že CRR aplikovalo tento postoj i v rámci dalších projektů žalobkyně. Jako příklad žalobkyně uvedla projekt s názvem „*Rekonstrukce depozitárního objektu SPARTA*“ (dále jen „projekt SPARTA“), u kterého byl rovněž rozpočet od začátku položkově rozdělen na způsobilé a nezpůsobilé výdaje, stejně jako v případě projektu W. dům. V průběhu realizace projektu SPARTA byl zjištěn azbest (v daleko větším množství, než předpokládala projektová dokumentace), což vedlo k navýšení nákladů společnosti provádějící stavební práce. Na dotaz zástupce žalobkyně, zda lze počítat s takovými náklady z pohledu dotace a pozdějšího proplacení jako se způsobilými výdaji, CRR výslovně odpovědělo, že tyto vícenáklady na likvidaci azbestu lze uvažovat jako celé způsobilé. Z této odpovědi proto žalobkyně vyvozovala, že CRR vůbec neuvažovalo o tom, že by pravidlo poměrného krácení mělo na takovýto případ dopadat. Uvedený závěr dokládají dle žalobkyně i odpovědi ze semináře k 21. výzvě, kdy se např. u dotazu, zda je možné financovat byt správce muzea, uvádí, že tyto náklady se vyčíslí jako nezpůsobilé výdaje a nikde se nepojednává o určování poměru ploch či jakémkoliv jiném poměru dle pravidla poměrného krácení. Pokud by se totiž mělo aplikovat pravidlo poměrného krácení, jak nyní nově prosazuje CRR, pak by nebylo dle žalobkyně rozhodné vyčíslení nákladů na tento konkrétní byt, ale bylo by nutné vymezit poměr, podle kterého by ale došlo ke krácení všech nákladů projektu, a to bez ohledu na to, zda daný výdaj má či nemá souvislost s tímto bytem.
7. Dále, ve *čtvrté námitce* žalobkyně napadala nekonzistentní postup CRR v aplikaci pravidla poměrného krácení. Dle žalobkyně není vůbec zřejmé, v jakých případech a za jakých okolností se toto pravidlo uplatní. V projektu SPARTA se dle CRR mají do nezpůsobilých výdajů zahrnovat výdaje na střechu a fasádu, které prostory vyloučené z financování přímo ohraničují. Je však třeba uvést, že v projektu W. dům byly také rekonstruovány místnosti, které nejsou součástí projektu a které jsou z dotačního financování vyloučeny, ale které jsou přímo ohraničeny fasádou zahrnutou do způsobilých výdajů. Není tedy zřejmé, proč CRR v jednom projektu u některých způsobilých výdajů přímou souvislost vyžaduje, kdežto v jiném projektu nikoliv. Z postoje CRR taktéž není zřejmé, co je pak rozhodným kritériem pro určení požadované přímé souvislosti s prostorem, který není předmětem dotačního financování (zda jde o kritérium umístění, vzdálenosti či funkčnosti). V neposlední řadě pak není dle žalobkyně vůbec jasné, proč CRR řešilo přímou souvislost s prostory vyloučenými z dotačního financování, když nakonec provedlo krácení všech výdajů pomocí poměrného krácení, a to bez ohledu na to, zda daný výdaj skutečně souvisí či nesouvisí s vyloučenými prostory.
8. V *páté námitce* žalobkyně uvedla, že CRR mělo po celou dobu schvalování projektu W. dům nespočet příležitostí, kdy mohlo příjemci vytknout vady ve způsobu sestavení rozpočtu. CRR však nikdy takovouto námitku nevznese. Poprvé, kdy CRR oznámilo příjemci potřebu krátit způsobilé výdaje, bylo až v rámci 2. výzvy ze dne 24. 2. 2020, prostřednictvím interní depeše v MS2014+ (dále jen „2. výzva“), tedy 3 roky poté, co došlo ke schválení projektu, v době, kdy projekt W. dům byl dokončený a příjemce v dobré víře předpokládal, že dojde k proplacení schválené dotace.

9. Poslední, *šestá námitka* napadala způsob výpočtu nezpůsobilých výdajů, kdy byla z výpočtu vynechána celá jedna část projektu W. dům (projekt se skládal z části domu a části dvora okolo budovy). Do výpočtu poměrného krácení ale nebyla zahrnuta plocha dvora, ačkoliv v nákladech byly obsaženy i výdaje na dvůr. Pokud by byla zahrnuta plocha dvora, změnil by se dle žalobkyně výpočet krácených výdajů zásadním způsobem v její prospěch.
10. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k *první námitce* uvedl, že ze závěrů administrativního ověření žádosti o platbu je zřejmé, že sestavený položkový rozpočet způsobilých výdajů obsahuje stavební oddíly (měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému), které částečně slouží i pro nezpůsobilé prostory objektu, čímž žalobkyně porušila podmínku dle kap. 10 Obecných pravidel pro žadatele a příjemce pro všechny specifické cíle a výzvy, vydání 1.3, platnost od 16. 2. 2016 (dále jen „Obecná pravidla“), podle níž „...pokud není využíván výhradně pro projekt celý předmět financování, je k financování způsobilá pouze poměrná část.“ Žalobkyně byla na tuto skutečnost správně upozorněna při administraci žádosti o platbu a byla vyzvána, prostřednictvím 2. výzvy, k dovyčíslení těchto výdajů. Nicméně tato výzva nebyla z její strany akceptována, proto bylo ze strany CRR přistoupeno k vyčíslení způsobilých a nezpůsobilých výdajů dle kap. 10 Obecných pravidel, která stanoví způsob výpočtu podílu způsobilých a nezpůsobilých výdajů pomocí výpočtu poměrného podílu např. dle užité plochy.
11. Ke *druhé námitce* žalovaný uvedl, že úvahy žalobkyně o nezbytnosti a nutnosti realizace neoddělených položek ze stavebního rozpočtu ji nezavazují povinnosti řídit se Obecnými pravidly a tyto podmíněné výdaje je proto i přes jejich nezbytnost nutné vyčíslit a finančně oddělit v souladu s platnou metodikou. Podmínka vyčíslení poměrné části způsobilých a nezpůsobilých výdajů dle kap. 10 Obecných pravidel byla platná již před podáním žádosti o podporu.
12. Ke *třetí námitce* žalovaný konstatoval, že dotaz týkající se likvidace azbestu byl CRR pravděpodobně nesprávně vyhodnocen jako dotaz na způsobilost ve smyslu většího množství azbestu, než předpokládala projektová dokumentace, tzv. na vícepráce, jež jsou obecně způsobilým výdajem. CRR mělo takovýto dotaz nechat žalobkyni více specifikovat a dle podrobnějšího odůvodnění následně otázku posoudit.
13. Ke *čtvrté námitce* žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že krácení způsobilých výdajů u projektu W. dům nevychází z toho, zda střecha či fasáda ohraničuje způsobilé či nezpůsobilé prostory objektu, ale ze skutečnosti, že střecha, fasáda a jiné dílčí části stavby jsou součástí celého objektu „Nástavba a přístavba“, který však obsahuje i nezpůsobilé části budovy. U projektu W. dům bylo při uplatnění pravidla poměrného krácení přihlédnuto k realizovanému stavebnímu objektu „Úprava dvora“, kde rekonstrukce dvora o ploše 200 m², a s ním související výdaje, byly ve smluvním rozpočtu finančně odděleny a označeny za způsobilé ve výši 100 %. Proto je na objekt „Úprava dvora“ pohlíženo jako na dílčí stavební objekt a plocha dvora nebyla započítána do celkové plochy objektu rekonstruovaného W. domu. Výdaje na rekonstrukci „Úprava dvora“ nebyly v přímé souvislosti s výdaji na rekonstrukci „Nástavba a přístavba“, resp. s užitnou podlahovou plochou nezpůsobilých místností umístěných v „Nástavba a přístavba“. CRR při kontrole žádosti o platbu u projektu W. dům proto nevyzvalo příjemce k vyčíslení konkrétní nezpůsobilé částky za dílčí části stavebního rozpočtu (střecha, fasáda atd.), ale požadovalo aplikovat určení nezpůsobilé částky projektu prostřednictvím poměru v souladu s platnou metodikou IROP, například dle podlahové plochy. Aplikace pravidla poměrného krácení je jedním ze způsobů, jak je

možné přistoupit ke krácení dotace. K jeho využití je přístupováno ve složitých projektech, kde není možné detailně rozklíčovat způsobilé a nezpůsobilé položky stavebního rozpočtu a příjemce není při takovém stanovení nezpůsobilých a způsobilých výdajů nápomocen.

14. *Pátou námitku* žalovaný shledal rovněž nedůvodnou, neboť obecně u všech projektů platí, že podrobná kontrola výdajů probíhá až při předložení výdajů k proplacení v žádosti o platbu. Z tohoto důvodu není možné v průběhu hodnocení identifikovat veškeré potenciálně nezpůsobilé výdaje. Proces hodnocení projektů postupuje dle kontrolních listů a způsobilost výdajů projektu se posuzuje v souladu s danou výzvou. Kontrola způsobilosti spočívá v ověření na úrovni aktivit a již není zacházeno do podrobného stavebního rozpočtu, neboť i ten může v době realizace dostát změn prostřednictvím realizovaných víceprací a méněprací. Vzhledem k tomu, že žalobkyně v námitkách dále neuvedla konkrétní případy konzultace, na které se odvolává, nemohl na tyto uvedené skutečnosti žalovaný reagovat. Předmětem kontroly zadávacích řízení není validace věcné způsobilosti výdajů, ale pouze ověření způsobu realizace zadávacího řízení v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek. Kap. 18.5 Obecných pravidel stanoví, že v rámci administrativního ověření žádosti o platbu mohou být příjemci vyzváni k doložení dokladů ke kontrole způsobilosti výdajů i nad rámec povinných příloh žádosti o platbu. K namítanému časovému prodlení tří let od doby předložení projektu do 2. výzvy k doplnění předložené žádosti o platbu a zprávy o realizaci, na které příjemce poukazuje, žalovaný uvedl, že prodleva je způsobena projektovým procesem. Vzhledem k tomu, že projekt W. dům byl koncipován jako jednoetapový, nebylo možno provést jakoukoliv kontrolu probíhajícího projektu. Detailní kontrola vynaložených výdajů probíhá až s předloženou žádostí o platbu, tzn. až v době, kdy příjemce po skončení etapy předložil v soupisce účetních dokladů aktuální výčet způsobilých a nezpůsobilých výdajů.
15. K *šesté námitce* žalovaný opravil výpočet tak, že namísto zahrnutí plochy dvora do uvedeného výpočtu, jak navrhovala žalobkyně, snížil výdaje pro účel výpočtu o výdaje na dvůr, neboť dvůr je dle žalovaného celý způsobilý a nebyl proto do výpočtu pomocí poměrného krácení zahrnut.
16. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 14. 8. 2020.

III. Žaloba

17. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že samo CRR zastávalo postoj, že stanovení poměru dle pravidla poměrného krácení má pouze doporučující charakter a že určení způsobilých a nezpůsobilých výdajů lze stanovit i jiným způsobem. Na základě této skutečnosti, jakož i na základě konzultací a doporučení, proto také žalobkyně vyhotovila a podala žádost o poskytnutí dotace s tím, že zvolený způsob rozdělení výdajů je v souladu s Obecnými pravidly, včetně pravidla poměrného krácení, a se zavedenou praxí CRR. CRR od počátku vědělo, jakým způsobem jsou členěny náklady na způsobilé a nezpůsobilé výdaje, a s tímto rozdělením vyslovilo svůj souhlas v rámci schválení dotace. Rovněž v rámci ex-ante analýzy rizik muselo CRR minimálně posoudit způsob členění nákladů na způsobilé a nezpůsobilé výdaje a podle toho vyhodnotit jeho souladnost s Obecnými pravidly. O možnosti vedení výdajů položkovým rozpočtem svědčí dle žalobkyně i skutečnosti, že v souběžném projektu SPARTA na dotaz zástupce žalobkyně, zda lze počítat s náklady na odstranění azbestu z celého areálu z pohledu dotace a pozdějšího proplacení jako se způsobilými výdaji, CRR výslovně odpovědělo, že tyto vícenáklady na likvidaci azbestu lze

uvažovat jako celé způsobilé. Z této odpovědi proto žalobkyně vyvozovala, že CRR vůbec neuvažovalo o tom, že by pravidlo poměrného krácení mělo na takovýto případ dopadat. Uvedený závěr dokládají dle žalobkyně i odpovědi ze semináře k 21. výzvě, kdy se např. u dotazu, zda je možné financovat byt správce muzea, uvádí, že tyto náklady se celé vyčíslí jako nezpůsobilé.

18. Ve *druhé žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že CRR poprvé oznámilo žalobkyni své námitky a pochybnosti ohledně členění nákladů až v rámci 2. výzvy, která byla doručena žalobkyni prostřednictvím systému MS2014+ dne 24. 2. 2020, tedy až 3 roky poté, co došlo ke schválení projektu W. dům, navíc v době, kdy byl projekt již dokončený, a žalobkyně v dobré víře předpokládala, že dojde k proplacení schválené dotace. Dále žalobkyně zdůraznila, že rozhodnutím o poskytnutí dotace k projektu bylo ŘO IROP konstituováno legitimní očekávání žalobkyně, že pokud dodrží všechna pravidla, tak jí budou ve stanovených termínech a za stanovených podmínek přiznané peněžní prostředky vyplaceny. Přitom z hlediska legitimního očekávání žalobkyně není rozhodný pouze psaný text těchto pravidel, ale především to, jak se orgán státní moci podle těchto pravidel chová, jak tato pravidla vykládá a jak je aplikuje, kontroluje a vymáhá. Pokud tedy CRR ve fázi schvalování a ve fázi realizace projektu nikdy nevznese žádnou námitku ke způsobu vymezení způsobilých a nezpůsobilých výdajů a stejným způsobem postupovalo i v dalších projektech (projekt SPARTA), pak tímto jednáním dle žalobkyně nepochybně založilo legitimní očekávání a dobrou víru, že způsob vymezení rozpočtu je správný a že podle takového rozpočtu je možné dotaci čerpat.
19. *Třetí žalobní námitkou* žalobkyně namítala zjevnou nekonzistentnost a vnitřní rozpornost v přístupu CRR a ŘO IROP k aplikaci pravidla poměrného krácení, které dokládá jejich libovůli, jež negativně zasahuje do práv příjemců dotace nabytých v dobré víře. Dle žalobkyně není vůbec zřejmé a hlavně předem zjistitelné, kdy se pravidlo poměrného krácení aplikuje a jak se aplikuje. Žalobkyně neví, kde je hranice, kdy výdaje jsou ještě způsobilé, a kdy nikoliv, resp. co vytváří to klíčové a objektivně určitelné kritérium.
20. Z důvodů shora uvedených žalobkyně žádala, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

21. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 4. 2. 2021 uvedl, že zásadně nesouhlasí s tvrzením žalobkyně a setrvává na svých právních názorech uvedených v napadeném rozhodnutí. K *první žalobní námitce* konstatoval, že CRR vyzvalo žalobkyni, aby sestavený položkový rozpočet stavby rozdělila na způsobilé a nezpůsobilé výdaje, vyčíslila části výdajů na realizaci stavebních oddílů, které souvisí s realizovanou nezpůsobilou částí budovy a současně jsou vykazovány jako plně způsobilé a přesunula tyto vyčíslené částky do nezpůsobilých výdajů. Rozpočet způsobilých výdajů obsahoval stavební oddíly (měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému), které částečně slouží i pro nezpůsobilé prostory objektu.
22. Ke *druhé žalobní námitce* žalovaný konstatoval, že u všech projektů platí, že podrobná kontrola výdajů probíhá až při předložení výdajů k proplacení v žádosti o platbu, neboť v průběhu realizace projektu může docházet, a ve většině případů i opakovaně dochází, ke změnám (např. z důvodu víceprací a méněprací, přesunu finančních prostředků). Až v předložené žádosti o platbu je příjemcem stanovena výše způsobilých výdajů pro příspěvek

z IROP na základě vykázaní skutečně vzniklých a uhrazených výdajů prostřednictvím jejich doložení účetním, daňovým či jiným dokladem. Tvzení žalobkyně, že žádost o podporu byla jak před jejím podáním, tak i před jejím schválením, opakovaně konzultována přímo se zaměstnanci CRR v Českých Budějovicích, není podloženo žádnými důkazy, a proto není možné ze strany žalovaného na tyto skutečnosti reagovat.

23. Ke *třetí žalobní námitce* žalovaný uvedl, že se neztotožňuje s tvrzením žalobkyně, která argumentuje odlišným přístupem CRR v rámci krácení nezpůsobilých výdajů u projektu SPARTA, který žalobkyně také realizuje v rámci finanční podpory z IROP. Jak již bylo uvedeno v napadeném rozhodnutí, způsob krácení u tohoto projektu nevychází z toho, zda střecha či fasáda ohraničuje způsobilé či nezpůsobilé prostory objektu, ale ze skutečnosti, že střecha, fasáda a další dílčí části stavby jsou součástí celého rekonstruovaného objektu. Dle doložené rekapitulace dílčích částí stavebního rozpočtu bylo příjemcem opomenuto vyčíslení nezpůsobilých výdajů vztahujících se jak ke způsobilé části budovy, tak i k rekonstrukci lektorského centra - edukační ateliér pro veřejnost (nezpůsobilá část budovy), např. nákladů na provedení střechy, jež se nachází přímo nad prostory edukačního místnosti, fasády objektu, která prostory přímo ohraničuje, provozního souboru vzduchotechniky, jenž zajišťuje prostředí také v edukační místnosti atd. Dle žalovaného tak nebyly zohledněny konstrukce a zařízení, které svou poměrovou částí slouží i této nezpůsobilé části budovy.

V. První posouzení věci Městským soudem v Praze

24. Městský soud rozsudkem ze dne 24. 5. 2023, č. j. 9 A 109/2020-52, prohlásil nicotnost napadeného rozhodnutí o námitkách, jakož i informace o nevyplacení části dotace. Uvedl, že rozhodnutí dle § 14e ZRP 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.

VI. Kasační stížnost žalovaného a její posouzení Nejvyšším správním soudem

25. Žalovaný v kasační stížnosti podané dne 10. 7. 2023 namítal, že městským soudem aplikované usnesení rozšířeného senátu se váže k § 14e ZRP 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 správního soudu. Jediným správním řízením, které se v oblasti krácení či pozastavení vyplácení dotace vede, je tak řízení o námitkách. Dále žalovaný uvedl, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2021, č. j. 1 Afs 370/2020-34, dle kterého ustanovení správního řádu, jež nejsou ZRP 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 na posuzované opatření poskytovatele nelze aplikovat. Závěrem žalovaný namítal, 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.

26. NSS na základě shora vymezené kasační stížnosti rozsudek městského soudu ze dne 24. 5. 2023, č. j. 9 A 109/2020-52 zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. NSS v rozsudku ze dne 6. 2. 2024, č. j. 4 Afs 257/2023-36 (dále jen „zrušující rozsudek NSS“) uvedl, že § 14e odst. 2 ZRP 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 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 ZRP, jenž výslovně užívá pojmu rozhodnutí o námitkách, na které je tudíž možné subsidiárně aplikovat § 67 a násl. správního řádu. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 ZRP nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu správního řádu. Tím je až rozhodnutí o námitkách proti tomuto opatření dle § 14e odst. 3 ZRP. Z tohoto důvodu městský soud v projednávané věci dle závěru NSS pochybil, označil-li opatření poskytovatele za nicotné z důvodu absence náležitostí dle § 68 a § 69 správního řádu.
27. Právní názorem vysloveným ve zrušujícím rozsudku NSS je městský soud v dalším řízení dle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán.

VII. Řízení u Městského soudu v Praze po zrušujícím rozsudku NSS

28. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s., osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
29. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas účastníků byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován). Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).

30. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
31. Žalobkyně podala dne 2. 8. 2016 do 21. výzvy IROP „IROP – MUZEA – SC 3.1“ žádost o podporu na realizaci projektu W. dům (dále jen „žádost o podporu“). Spolu s žádostí o podporu žalobkyně předložila studii proveditelnosti ze dne 29. 7. 2016.
32. Dne 3. 10. 2016 byla žalobkyně informována o splnění podmínky přijatelnosti a formálních náležitostí žádosti o podporu. Následně dne 31. 10. 2016 byla žalobkyni zaslána informace o splnění věcného hodnocení/analýzy rizik.
33. Dne 23. 3. 2017 došlo k vydání právního aktu – Registrace akce a Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 4182/2017-91/1 (dále jen „RoPD“) společně s Podmínkami Rozhodnutí o poskytnutí dotace (dále jen „podmínky RoPD“).
34. Dne 25. 9. 2018 zaslal projektový manažer v rámci projektu SPARTA prostřednictvím e-mailu dotaz pracovníci žalovaného, v němž uvedl, že „v projektu SPARTY byl v objektu zjištěn azbest v daleko větším množství než předpokládala projektová dokumentace. Azbest musí být zlikvidován odbornou firmou, na její práce má investor již nabídku, zároveň toto obnáší i další náklady stavební firmy. Vzhledem k tomu, že v projektu jsou uznatelné a neuznatelné výdaje, chci se dotázat, zda je z pohledu dotace a jejího pozdějšího proplacení možné počítat s těmito náklady na likvidaci azbestu jako s výdaji uznatelnými, jelikož se týkají celého objektu a bez této sanace není možné projekt realizovat.“ Na uvedený e-mail pracovnice žalovaného dne 10. 10. 2018 odpověděla, že „náklady na likvidaci azbestu lze uvažovat jako celé způsobilé.“ (dále jen „e-mailová komunikace o azbestu“).
35. Dne 29. 1. 2020 byla žalobkyní předložena první verze žádosti o platbu č. CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717/2019/001/POST. Dne 11. 2. 2020 byla žalobkyně vyzvána k opravě/doplnění žádosti o platbu a zprávy o realizaci, k její nové finalizaci a opětovnému zaslání. Po provedeném doplnění a zaslání odpovědi na tuto výzvu byla žalobkyně 2. výzvou dne 24. 2. 2020 vyzvána k „vyčíslení části výdajů na realizaci stavebních oddílů, které souvisí s realizovanou nezpůsobilou částí budovy a současně jsou vykazovány jako plně způsobilé a přesunutí této vyčíslené částky do nezpůsobilých výdajů.“
36. V reakci na 2. výzvu žalobkyně uvedla: „[r]ozsah financování stavebních prací z IROP je prezentován položkovým rozpočtem – tzv. uznatelnými výdaji. Výdaje, které z IROP financovány nejsou, jsou vyčísleny v odděleném rozpočtu jako neuznatelné výdaje. Pro projekt je využíván celý předmět financování, tj. ten, který je v rozpočtu prezentován způsobilými výdaji. Příprava rozpočtu byla podpořena diskuzemi a konzultacemi v roce 2016 s CRR v Českých Budějovicích a na základě tehdejších informací a výkladů jsme právě takto rozpočet koncipovali. Jsme přesvědčeni o tom, že v projektové žádosti předložené rozdělení stavby na způsobilé a nezpůsobilé výdaje věrně a zcela objektivně zachycuje rozdělení zmiňovaných výdajů. Při přípravě stavebního rozpočtu projektovou kanceláří byly definovány prvky, které jsou oddělitelné a jednoznačně definovatelné jako neuznatelné. Tyto prostory jsou definovány rozpočtem s neuznatelnými výdaji a identifikovány ve studii proveditelnosti. Zároveň byly definovány prvky či stavební oddíly, které se týkají objektu jako celku a jejichž obnova je bezpodmínečně nutná, bez této aktivity by nebylo možné projekt realizovat. Tyto výdaje jsou součástí schválené projektové žádosti a jejího rozpočtu a jsou definovány jako výdaje uznatelné. Uznatelné výdaje jsou vynaloženy na výzvu podporované aktivity. Rozpočet stavby je součástí schválené projektové žádosti připravené v rámci platných pravidel v daném čase, rozpočet byl konzultován s pracovníky CRR kromě jiného také z hlediska členění výdajů na uznatelné a neuznatelné.

V procesu hodnocení žádosti, kdy je možné vznášet k projektu námitky či požadavky na úpravu, žádná připomínka vznesena nebyla. Projekt byl realizován dle takto schváleného rozpočtu. Dle výše uvedeného schváleného členění rozpočtu z projektové žádosti bylo vyhlášeno výběrové řízení na dodavatele stavby. I v této fázi realizace projektu probíhala několikafázová kontrola CRR kompletní dokumentace k výběrovému řízení vč. rozpočtu, a ani v této fázi nebylo rozporováno rozdělení výdajů na uznatelné a neuznatelné výdaje. Dle vysoutěženého rozpočtu byl celý projekt realizován. Dle tohoto rozpočtu došlo také k poskytnutí předfinancování Jihočeským krajem Alšově jihočeské galerii a poté také zaúčtováno. V žádné z těchto fází nedošlo k jakémukoliv rozporování a dle našeho názoru bylo čerpání během realizace takto provedené jediné správné a vzhledem ke schválenému rozpočtu akceptovatelné.“

37. Dne 20. 3. 2020 došlo k finalizaci a podání konečné verze žádosti o platbu č. CZ.06.3.33/0.0/0.0/16_026/0001717/2019/001/POST. Žalobkyni byla poté dne 15. 4. 2020 zaslána informace o nevyplacení části dotace, jak je uvedeno shora. Proti tomuto opatření podala žalobkyně včasné námitky, o kterých bylo rozhodnuto žalobou nyní napadeným rozhodnutím.
38. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
39. Dle § 14e odst. 1 ZRP „*[p]oskytovatel 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; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. i).*“
40. Dle kapitoly 10 Obecných pravidel (verze 1.3, 1.6, 1.7) „*[p]okud není využíván pro projekt celý předmět financování, je k financování způsobilá pouze poměrná část. Příjemce je povinen doložit výpočet poměrné části pro projekt. Výpočet podílu způsobilých a nezpůsobilých výdajů bude prováděn pomocí výpočtu poměrného podílu, např. užitné plochy nebo využití kapacity zařízení.*“
41. Dle části II. odst. 3 Podmínek RoPD „*[č]ástka dotace bude příjemci poskytnuta na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a řádně prokázaných způsobilých výdajů. Nezpůsobilé výdaje projektu hradí příjemce z vlastních zdrojů.*“
42. Na úvod soud považuje za účelné vymezit, že dle Obecných pravidel je v případě, kdy projekt zahrnuje i dotací nefinancované části, doporučeno použít pro výpočet podílu způsobilých a nezpůsobilých výdajů metodu výpočtu poměrného podílu, např. prostřednictvím užitné plochy nebo využití kapacity zařízení. Velmi zjednodušeně řečeno, pokud by předmětem projektu byla stavba o užitné ploše 100 m², která by zahrnovala i z hlediska financování nezpůsobilou část o výměře 10 m², a celkové výdaje na realizaci projektu by činily 100 000 Kč, byly by tímto jednoduchým poměrným výpočtem zjištěny způsobilé výdaje ve výši 90 000 Kč.
43. V projednávané věci se žalobkyně rozhodla metodou výpočtu poměrného podílu nepostupovat a každý jeden náklad zařadila buď do kategorie plně způsobilých výdajů nebo kategorie výdajů plně nezpůsobilých. CRR a žalovaný však se zařazením některých nákladů do kategorie plně způsobilých výdajů nesouhlasili, neboť měli za to, že šlo o náklady způsobilé toliko částečně, jelikož se vztahovaly ke stavebním oddílům, které částečně slouží i pro nezpůsobilé prostory objektu. Žalobkyně i přes výzvy k opravě a doplnění žádosti o

platbu na původním rozdělení výdajů na plně způsobilé a plně nezpůsobilé setrvala, když výdaje na realizaci stavebních oddílů, které souvisí i s realizovanou nezpůsobilou částí objektu, v rozsahu poměrem odpovídající části do kategorie nezpůsobilých výdajů nepřesunula. CRR proto v rámci informace o nevyplacení části dotace nově vypočítalo celkové způsobilé (a nezpůsobilé) výdaje dle doporučené metody výpočtu poměrného podílu (s dílčí korekcí provedenou následně žalovaným v napadeném rozhodnutí).

44. Soud o věci uvažil následovně.
45. V první řadě soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s. Nadto žalobkyně *třetím žalobním bodem* zpochybňovala přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro „*nekonzistentnost a vnitřní rozpornost*“, neboť dle žalobkyně nebylo přezkoumatelně stanoveno, kdy a jak se pravidlo poměrného krácení aplikuje.
46. Správní soudy v minulosti nesčetněkrát judikovaly, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Za nepřezkoumatelné lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.
47. Dále judikatura správních soudů setrvale vykládá, že nepřezkoumatelné je zejména takové rozhodnutí, z něhož není zřejmé, proč správní orgán nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65, a ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005 - 130). Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí však neznamená, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).
48. Městský soud v Praze v tomto směru pro stručnost odkazuje na závěry vyjádřené mj. v rozsudcích Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64. Uvedený přístup vychází rovněž z ustálené rozhodovací praxe Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, nález Ústavního soudu ze dne 17. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, nález Ústavního soudu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, či nález Ústavního soudu ze dne 29. 3. 2011, sp. zn. III. ÚS 3606/10).

49. Soud proto ověřil, zda žalovaný v napadeném rozhodnutí prezentoval své závěry způsobem, jenž nebrání jejich věcnému přezkumu, tedy zejména zda je napadené rozhodnutí konzistentní a vnitřně nerozporuplné.
50. V souvislosti s posuzovanou otázkou soud ke třetí žalobní námitce poznamenává, že dle ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je správní řízení „*ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, čj. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, a rozsudky ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, či ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66), případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází ze stejného spisového materiálu, resp. stejných skutkových zjištění jako správní orgán prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 7 Azs 86/2017-33)“ (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018-26). Žalovaný byl proto v souladu s rozsudkem NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48 „oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné. V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80).“*
51. V návaznosti na citovaná judikurní východiska soud dospěl k závěru, že jakkoliv jde v případě informace o nevyplacení části dotace o situaci do jisté míry specifickou (když tato informace není prvostupňovým rozhodnutím – blíže viz posouzení věci ve zrušujícím rozsudku NSS shora), jsou uvedené závěry o jednotnosti řízení aplikovatelné i na nyní projednávanou věc.
52. Dle informace o nevyplacení části dotace v projektu W. dům měly být mezi nezpůsobitelné výdaje zahrnuty „*části měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému atd., tedy soubory, které svou poměrovou částí slouží i nezpůsobitelné části budovy.*“
53. Dle informace o nevyplacení části dotace v projektu SPARTA, který byl dle tvrzení žalobkyně souběžně realizován a který je soudem nyní řešen v řízení sp. zn. 9A 110/2020, měly být mezi nezpůsobitelné výdaje zahrnuty: „*např. vyčíslení nákladů na provedení střechy, jež se nachází přímo nad prostory, fasády objektu, jež prostory přímo ohraničuje, provozního souboru vzduchotechniky, jež zajišťuje prostředí i v edukační místnosti atd.*“
54. Z prostého jazykového výkladu obou opatření o nevyplacení části dotace je dle použití zkratk „atd.“ a „např.“ zřejmé, že jde o neuzavřený výčet položek. CRR se snažil žalobkyni pouze přiblížit, o jaké položky z konkrétního stavebního rozpočtu, tj. jaké stavební oddíly, se typově jedná.
55. V informaci o nevyplacení části dotace v projednávané věci je dále uvedeno, že „*[p]říjemcem však byl zvolen odlišný princip stanovení nákladů na realizaci nezpůsobitelné části objektu, a to*

přímým výčtem položek ve stavebním rozpočtu. Během administrace žádosti o platbu bylo identifikováno, že tento výčet položek nezohledňuje stavební práce, které přímo souvisí s realizovaným multifunkčním sálem a výstavními prostory a s ohledem k tomu, jaký způsob příjemce použil při vyčíslení nákladů na nezpůsobilou část objektu, tyto stavební práce vyčleněny býti měly.“

56. V napadeném rozhodnutí pak žalovaný vymezil, že krácení způsobilých výdajů „nevychází z toho, zda střecha či fasáda ochrání způsobilé či nezpůsobilé prostory objektu, ale ze skutečnosti, že střecha, fasáda a jiné dílčí části stavby jsou součástí celého objektu SO 01 - Nástavba a přístavba, který však obsahuje i nezpůsobilé části budovy.“ Dále žalovaný vymezil, že „aplikace pravidla poměrného krácení je jedním ze způsobů, jak je možné přistoupit ke krácení dotace. K jeho využití je přistupováno ve složitých projektech, kde není možné detailně rozklíčovat způsobilé a nezpůsobilé položky stavebního rozpočtu a příjemce není při takovém stanovení nezpůsobilých a způsobilých výdajů nápomocen.“
57. Soud po zhodnocení argumentace uvedené v informaci o nevyplacení části dotace a v napadeném rozhodnutí, které z hlediska soudního přezkumu tvoří jeden celek, jakož i v návaznosti na obsah předložené spisové dokumentace, dospěl k závěru, že kritérium, které činí vybrané položky nezpůsobilými, je zřejmé přímo z kapitoly 10 Obecných pravidel (verze 1.3, 1.6, 1.7): „[p]okud není využíván pro projekt celý předmět financování“, tedy jinak řečeno, pokud objekt zahrnuje i místnosti, na které se financování prostřednictvím dotace nevztahuje, „je k financování způsobilá pouze poměrná část“. Položky z konkrétního stavebního rozpočtu, tj. stavební oddíly, které slouží částečně i pro nezpůsobilé prostory objektu (např. náklady na elektronickou požární signalizaci, poplachový zabezpečovací a tísňový systém, domovní plynovod, ale i další položky, na které se kritérium dle kapitoly 10 Obecných pravidel vztahuje), nelze prostřednictvím dotace plně financovat, ale je možno financovat toliko jejich odpovídající část vztahující se ke způsobilým prostorům.
58. Dle Obecných pravidel je v případě, kdy projekt zahrnuje i dotací nefinancované části, doporučeno použít pro výpočet podílu způsobilých a nezpůsobilých výdajů metodu výpočtu poměrného podílu, např. prostřednictvím užité plochy nebo využití kapacity zařízení. Žalobkyně se rozhodla zvolit jiný způsob výpočtu nezpůsobilé části výdajů a bylo proto na ní, aby tento alternativní způsob dostal všem požadavkům dle Obecných pravidel. K tomu byla žalobkyně opakovaně správním orgánem vyzvána. Nebylo povinností CRR ani žalovaného, aby pro žalobkyni ad hoc vytvořili metodiku pro jí zvolený (odlišný od obecného doporučení) způsob výpočtu způsobilých výdajů, který bude v souladu s Obecnými pravidly. K volbě žalobkyně ohledně rozdělení způsobilých a nezpůsobilých výdajů se ale nedílně vztahovala i povinnost, aby tento jí zvolený způsob dostal všem pravidlům a požadavkům, k jejichž dodržení se zavázala. Způsob zařazení či nezařazení jednotlivých položek do výdajů způsobilých a nezpůsobilých i ohledně položek konkrétního stavebního rozpočtu, které slouží částečně i pro nezpůsobilé prostory objektu, tak bylo odpovědností žalobkyně.
59. Kritérium, resp. odůvodnění, ze kterého bylo možné zjistit, proč nejsou části vymezené v informaci o nevyplacení části dotace v projektu W. dům a v projektu SPARTA plně způsobilé, vyplývá i ze samotného opatření, v němž CRR vymezilo, že svou poměrovou část slouží příkladmo vyjmenované prvky i nezpůsobilé části budovy. Dle městského soudu odůvodnění informace o nevyplacení části dotace a napadeného rozhodnutí představuje ucelený, logický a přezkoumatelný právní názor CRR a žalovaného na spornou problematiku. Z odůvodnění obou přezkoumávaných podkladů je zjevné, na základě jakých

úvah dospěly správní orgány k závěrům v nich uvedeným a jaké skutečnosti je k nim vedly. Jakkoliv tedy žalobkyně nemusí s argumentací správních orgánů souhlasit, nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí soud neshledal a třetí žalobní námitku proto vyhodnotil jako nedůvodnou.

60. Protože soud neshledal důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro jiné vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu namítaných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84), přikročil k vlastnímu přezkumu rozhodnutí v mezích dalších žalobkyní uplatněných námitek.
61. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že skutečnost, že je pravidlo poměrného krácení uváděno jako doporučené, neznamená, že nemohla zvolit jiný způsob stanovení způsobilých výdajů. Vzhledem ke kontrolám podkladů, které proběhly před přiznáním dotace a v rámci kterých jí nebyl způsob rozpočtu přímo dělený na způsobilé a nezpůsobilé výdaje vytknut jako nesprávný, nabyla žalobkyně dobré víry ve správnost tohoto postupu.
62. K uvedenému považuje soud za nezbytné zopakovat, co bylo důvodem nevyplacení části dotace žalobkyni. V informaci o nevyplacení části dotace bylo jednoznačně konstatováno, že „[p]říjemcem však byl zvolen odlišný princip stanovení nákladů na realizaci nezpůsobilé části objektu, a to přímým výčtem položek ve stavebním rozpočtu. Během administrace žádosti o platbu bylo identifikováno, že tento výčet položek nezohledňuje stavební práce, které přímo souvisí s realizovaným multifunkčním sálem a výstavními prostory a s ohledem k tomu, jaký způsob příjemce použil při vyčíslení nákladů na nezpůsobilou část objektu, tyto stavební práce vyčleněny býti měly.“
63. Ze shora uvedené citace se podává, že žalobkyni nebylo vytknuto, že použila jiný způsob vymezení způsobilých a nezpůsobilých výdajů, ale že do přímého výčtu výdajů na realizaci nezpůsobilé části objektu nezahrnula všechny výdaje, které se k nezpůsobilé části objektu vztahovaly, tedy že pominula tu část výdajů, která přímo souvisela jak se způsobilou, tak současně i s nezpůsobilou částí objektu.
64. Rovněž žalovaný v napadeném rozhodnutí k vyčíslení nezpůsobilých výdajů uvedl, že „[z]e závěrů administrativního ověření Žádosti o platbu je zřejmé, že sestavený položkový rozpočet způsobilých výdajů obsahuje stavební oddíly (měření a regulace, domovního plynovodu, elektronické požární signalizace, poplachového zabezpečovacího a tísňového systému), které částečně slouží i pro nezpůsobilé prostory objektu (tedy skutečnosti v rozporu s tvrzením příjemce), čímž příjemce podpory porušil podmínku dle kap. 10 Obecných pravidel „...pokud není využíván výhradně pro projekt celý předmět financování, je k financování způsobilá pouze poměrná část. Příjemce byl na tuto skutečnost správně upozorněn při administraci Žádosti o platbu, a byl vyzván, prostřednictvím interní depeše v MS2014+ ze dne 24. 2. 2020, k vyčíslení části výdajů na realizaci stavebních oddílů, které souvisí s realizovanou nezpůsobilou částí budovy a současně jsou vykazovány jako plně způsobilé a k přesunutí této vyčíslené částky do nezpůsobilých výdajů.“
65. Z uvedeného je dle stanoviska soudu evidentní, že žalovaný přistoupil k nevyplacení části dotace nikoliv z důvodu vymezení výdajů jako způsobilých a nezpůsobilých přímo v položkovém rozpočtu, ale z důvodu, že součástí takto žalobkyní uvedených způsobilých položek rozpočtu – konkrétních výdajů, byly i položky, které nebyly plně způsobilým výdajem. Uvedením částečně způsobilého výdaje na straně výdajů plně způsobilých došlo k porušení kapitoly 10 Obecných pravidel, které mělo za následek nevyplacení části dotace. Konkrétní částka nevyplacené dotace byla v informaci o nevyplacení části dotace a následně i v napadeném rozhodnutí vypočtena jako rozdíl mezi žalobkyní uvedenou částkou

způsobilých výdajů a způsobilými výdaji vypočtenými žalovaným metodou poměrného podílu (tj. metodou doporučenou v Obecných pravidlech).

66. Soud proto souhlasí s žalobkyní toliko co do tvrzení, že doporučení poměrného krácení neznamená, že žalobkyně nemohla zvolit jiný způsob stanovení způsobilých a nezpůsobilých výdajů, což nepochybně mohla. Ani informace o nevyplacení části dotace ani napadené rozhodnutí nevylučuje, že žalobkyně mohla stanovit způsobilé a nezpůsobilé výdaje přímo. I při takovémto vymezení výdajů ale byla povinna respektovat pravidlo, že výdaje na nezpůsobilé části projektu (byť se k nim vztahují jen zčásti), jsou v odpovídajícím rozsahu nezpůsobilé. Žalobkyni tak není vytýkán způsob vymezení výdajů, tedy přímé stanovení způsobilých a nezpůsobilých výdajů prostřednictvím položkového rozpočtu, ale skutečnost, že do plně způsobilých výdajů zahrnula i výdaje, které jsou dle žalovaného způsobilé jen zčásti.
67. Na uvedeném nic nemění ani e-mailová komunikace o azbestu, ve které je pouze uvedeno, že náklady na jeho likvidaci lze zahrnout do výdajů způsobilých (v situaci, kdy žalobkyně zvolila přímo dělený položkový rozpočet). Uvedené ujištění ze strany pracovníce žalovaného je chybné, což uznal i žalovaný v napadeném rozhodnutí. Pokud by tedy bylo jinak rozdělení výdajů provedené žalobkyní na způsobilé a nezpůsobilé souladné s Obecnými pravidly, byla žalobkyně na základě ujištění žalovaného – jakkoliv nesprávného – oprávněna v projektu SPARTA zahrnout náklady na likvidaci azbestu plně do výdajů způsobilých a žalovaný by jí, pokud jde o tuto konkrétní položku, nemohl nic vytýkat. Odkazované ujištění žalovaného se ovšem týká právě a pouze zařazení nákladů na likvidaci azbestu a nelze je vztáhnout na celý projekt SPARTA (o to méně pak na všechny projekty žalobkyně).
68. Soud proto shledal první žalobní námitku nedůvodnou.
69. Soud neshledal důvodnou ani *druhou žalobní námitku*, kterou žalobkyně namítala, že jí vzniklo legitimní očekávání, že pokud dodrží všechna pravidla, budou jí ve stanovených termínech a za stanovených podmínek přiznané peněžní prostředky vyplaceny.
70. Dle odborné komentářové literatury vychází zásada legitimního očekávání z požadavku ustálené rozhodovací praxe správních orgánů, která představuje jistý limit, spíše však korektiv jejich činnosti směrem pro futuro. Souvisí právě s předvídatelností, a to jak procesního postupu, tak i následně přijatého řešení. Jak uvedl Ústavní soud ČR (srov. náleze ze dne 11. 5. 2005, sp. zn. II. ÚS 487/03), „*ÚS již ve své judikatuře konstatoval, že ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty [...], jehož neopominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánu veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky*“.
71. V nyní projednávané věci se žalobkyně dovolávala legitimního očekávání, které jí mělo být založeno rozhodnutím o poskytnutí dotace, jemuž předcházela kontrola formálních náležitostí a přijatelnosti, věcné vyhodnocení, přičemž následně u něj byla provedena také ex-ante analýza rizik a projekt byl doporučen k financování. Legitimní očekávání žalobkyně pojala též ze shodného postupu v projektu SPARTA.
72. NSS v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 Afs 64/2012-33, vymezil, že „*[p]ředpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a*

dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata* (C-414/08, Sb. rozh., s. I-02559); viz zejména body 102 a 107 rozsudku]. Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [rozsudek Soudního dvora ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorpening a další* (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh., s. I-01561); bod 56]. Soudní dvůr proto neshledal, že by došlo k zásahu do zásady legitimního očekávání ani v případě, v němž příslušný vnitrostátní orgán nemohl v okamžiku, kdy rozhodl o poskytnutí pomoci, nevědět, že příjemce nedodržel pravidla pro zadávání veřejných zakázek, neboť vybral poskytovatele pověřeného uskutečněním operace financované z této pomoci ještě před tím, než mu byla pomoc poskytnuta [rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre* (C-465/10)†]. Proto jsou dle uvedeného rozsudku NSS „za dodržení všech podmínek dotací jsou odpovědni výlučně příjemci podpor. Skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje odpovědnost příjemce dotace. Opačný výklad by vedl ke stavu, kdy by byl příjemce dotace zbaven veškeré odpovědnosti za nesrovnalosti, které nebyly oznámeny poskytovatelem.“

73. Z obsahu spisové dokumentace soud neshledal, že by v daném případě došlo ke konkrétnímu ujištění ze strany příslušného orgánu, že výdaje, které žalobkyně uvedla na straně plně způsobilých výdajů, jsou všechny plně způsobilé (k e-mailové komunikaci vztahující se k azbestu viz výše, neboť touto komunikací mohlo být založeno toliko legitimní očekávání vztahující se k zařazení nákladů na likvidaci azbestu). Protože k založení legitimního očekávání konkrétním ujištěním ze strany správního orgánu nedošlo, bylo by bezpředmětné zkoumat, zda se toto (neexistující) legitimní očekávání vztahovalo k jednání zákonnému či nezákonnému.
74. Soud si je vědom závěrů, které NSS vymezil ve své rozhodovací praxi, že „[j]e to poskytovatel dotace, který primárně svým rozhodnutím vytváří právní rámec, v jehož mezích má žadatel povinnost se pohybovat. Je to tedy právě poskytovatel dotace, který svým rozhodnutím stanoví podmínky poskytnutí dotace, ale i případné změny těchto podmínek. Pokud se žadatel pohyboval v legálním prostoru, který poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži.“ NSS dále uvedl, že, „poskytnutím dotace získává příjemce podporu, na kterou není právní nárok. Poskytovateli dotaci proto nelze odepírat právo vymezit podmínky, na nichž bude pro účely poskytnutí dotace bezvýhradně trvat. Je jenom na něm rozhodnout, zda bude a za jakých podmínek určitý okruh projektů podporovat. Jestliže však učiní takovéto rozhodnutí, musí rovněž zohlednit, že jeho činnost ovlivňuje také následné ekonomické úvahy žadatelů o poskytnutí dotace a závazky, které na sebe tyto subjekty berou v souvislosti s realizací dotované zakázky a rovněž i v souladu se zásadou právní jistoty musí případné podmínky stanovit jasně a jednoznačně.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-33).
75. V části II. odst. 3 Podmínek RoPD se jednoznačně stanoví, že „[č]ástka dotace bude příjemci poskytnuta na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a řádně prokázaných způsobilých výdajů. Nezpůsobilé výdaje projektu hradí příjemce z vlastních zdrojů.“ Právní rámec, v jehož rámci měla žalobkyně povinnost se pohybovat, tak byl jasně vymezen, a to včetně všech podmínek dle Obecných pravidel, na nichž bude pro účely poskytnutí dotace správní orgán trvat. Soud proto neshledal, že by žalobkyni vzniklo legitimní očekávání, že jí bude dotace v jí požadované výši vyplacena, protože o správnosti jí uvedených způsobilých a nezpůsobilých výdajů nebyla konkrétně ujištěna ze strany poskytovatele dotace a

skutečnost, že dotace bude poskytnuta toliko na způsobilé výdaje, byla jednoznačně a jasně stanovena.

76. Argumentace žalobkyně postupem v rámci projektu SPARTA je rovněž neopodstatněná, neboť v projektu SPARTA vydal CRR obdobnou informaci o nevyplacení části dotace a o námitkách žalobkyně bylo žalovaným rozhodnuto též obdobně. V rozporu s legitimním očekáváním žalobkyně by naopak bylo, pokud by CRR a následně žalovaný postupovali v rámci obdobných skutkových okolností v obou zmiňovaných projektech odlišně.
77. Nad rámec shora uvedeného soud k žalobním námitkám opakuje, že tyto byly v zásadě žalobkyní uplatněny již ve správním řízení, přičemž žalovaný se s těmito námitkami řádně a komplexně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jelikož soud považuje vypořádání zmíněných námitek ze strany žalovaného za věcně správné a zákonné, ve zbytku odkazuje na odůvodnění jeho rozhodnutí, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, č.j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č.j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp. zn. II. ÚS 752/10 a ze dne 6. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4. 7. 2012, sp. zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12 atd.).

VIII. Závěr a náklady řízení

78. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
79. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu

a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 20. června 2024

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu