



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové, soudce Filipa Dienstbiera a soudkyně Jiřiny Chmelové v právní věci žalobkyně: **Rambousek a partner a.s.**, sídlem Křišťanova 1544/4, Praha 3, zastoupená JUDr. Ing. Ondřejem Horázným, advokátem, sídlem Ondříčkova 1304/9, Praha 3, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, sídlem Letenská 15, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2020, č. j. MF-27894/2017/ 1203-32, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2023, č. j. 10 Af 1/2021-64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2023, č. j. 10 Af 1/2021-64, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně a hlavní město Praha (dále jen „poskytovatel“) uzavřeli dne 6. 10. 2008 Smlouvu o financování projektu v rámci Operačního programu Praha – Konkurenceschopnost, č. SFP/16/ 05/000154/2008 (dále jen „dotační smlouva“), kterou se poskytovatel zavázal poskytnout žalobkyni dotaci na financování projektu „*Penzion Malvazinka*“ (výstavba penzionu), a to zpětně (*ex post*) po realizaci projektu. Na základě žalobkyní předložené žádosti o platbu poskytovatel dotaci nevyplatil a od dotační smlouvy odstoupil.

[2] Žalobkyně (navrhovatelka) se domáhala zrušení odstoupení od smlouvy a vyplacení dotace poskytovatelem (odpůrcem) v prvním sporném řízení vedeném před žalovaným ve

věci sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). Žalovaný nejprve v přezkumném řízení (§ 165 správního řádu) rozhodnutím ze dne 15. 10. 2012, č. j. MF-80143/2012/12-124, zrušil pro rozpor se zákonem ustanovení dotační smlouvy umožňující odstoupení od smlouvy. Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2015, č. j. MF-80143-2012/52-1203, pak ve sporném řízení rozhodl, že poskytovatel (odpůrce) je povinen žalobkyni (navrhovatelce) dotaci ve výši 4 935 000 Kč vyplatit; lhůtu ke splnění této povinnosti stanovil na třicet dnů od nabytí právní moci rozhodnutí.

[3] V rozhodnutí vydaném v prvním sporném řízení žalovaný popsal pochybení na straně žalobkyně, která jako žadatelka o dotaci nesplnila povinnost stanovenou projektovou příručkou operačního programu předložit k podpisu dotační smlouvy stavební povolení (povolení bylo vydáno téměř rok a půl po uzavření dotační smlouvy). Kvůli tomu s ní dotační smlouva dle žalovaného neměla být vůbec uzavřena. Pochybení se však dle žalovaného dopustil rovněž poskytovatel, když se nesprávně spokojil s předložením územně plánovací informace a starších stavebních povolení (týkajících se podsklepení rodinného domu a jeho dispozičních úprav, přístavby výtahu a půdní nástavby a přístavby sklepa a garáže) a s žalobkyní uzavřel dotační smlouvu bez potřebného pravomocného stavebního povolení projektu, a tedy v rozporu s projektovou příručkou. Žalovaný dospěl k závěru, že porušení povinnosti předložit pravomocné stavební povolení projektu nelze klást pouze k tíži žalobkyně, neboť poskytovatel měl důsledně provést kontrolu žádosti a předložených dokladů. Dotační smlouvu však poskytovatel s žalobkyní platně uzavřel, a nepředložení pravomocného stavebního povolení při jejím podpisu proto nemohlo vést k pozdějšímu neposkytnutí dotace. S ohledem na následné vydání a doložení stavebního povolení navíc žalovaný považoval pochybení žalobkyně za zhojené. Z popsanych důvodů proto rozhodl, že poskytovatel dotace je povinen žalobkyni dotaci vyplatit. Rozhodnutím uloženou povinnost poskytovatel splnil a žalobkyni dotaci vyplatil.

[4] Žalobkyně (navrhovatelka) návrhem ze dne 3. 10. 2017 zahájila druhé sporné řízení ve věci sporu z veřejnoprávní smlouvy (§ 141 správního řádu), v němž po žalovaném požadovala, aby poskytovateli (jako odpůrci) uložil zaplatit částku ve výši téměř 1,2 mil. Kč z titulu náhrady škody vzniklé žalobkyni v důsledku prodlení poskytovatele s vyplacením dotace. Žalovaný rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku návrh žalobkyně zamítl. V odůvodnění rozhodnutí vysvětlil, že na případ aplikoval § 420 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník (dále jen „starý občanský zákoník“), neboť v souladu s § 3028 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „nový občanský zákoník“), se právo na náhradu škody vzniklé porušením povinnosti, k němuž došlo přede dnem nabytí účinnosti nového občanského zákoníku, posuzuje podle starého občanského zákoníku. K podstatě sporu žalovaný uvedl, že žalobkyně v řízení neprokázala ani jeden z předpokladů vzniku odpovědnosti za škodu dle § 420 starého občanského zákoníku, tedy *porušení právní povinnosti* na straně poskytovatele, *vznik škody* ani *příčinnou souvislost*.

[5] Dle žalovaného poskytovatel postupoval v souladu s právem, neboť dotační smlouva stanovila, že dotace bude příjemci poskytnuta pouze za předpokladu, že dodrží veškeré podmínky a povinnosti vyplývající ze smlouvy samotné, z projektové příručky operačního programu a z právních předpisů. Dotační smlouva také umožňovala pozastavit vyplacení dotace v případě zjištění nesrovnalosti. Poskytovatel po uzavření smlouvy, avšak ještě před vyplacením dotace, administrativní kontrolou zjistil nesrovnalost, neboť žalobkyně

pokračování

v rozporu s povinností stanovenou jí projektovou příručkou operačního programu nepředložila při uzavření smlouvy pravomocné stavební povolení. Proto poskytovatel dle žalovaného mohl přistoupit k pozastavení vyplacení dotace. Povinnost poskytovatele vyplácet dotaci tak dle žalovaného vznikla až po nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2015 vydaného v prvním sporném řízení, tuto povinnost následně poskytovatel splnil. Poskytovatel při pozastavení vyplacení dotace neporušil žádnou právní povinnost stanovenou mu dotační smlouvou.

[6] Žalovaný neměl za prokázanou ani výši škody. Žalobkyně škodu vyčíslila jako úroky ze smlouvy o půjčce uzavřené na předfinancování projektu, které dle jejího názoru musela vynakládat po dobu jí tvrzeného prodlení poskytovatele s výplatou dotace. Žalovaný otázku vzniku škody posoudil tak, že smluvní strany smlouvy o půjčce v ní nezákonně sjednaly i úroky z úroků, toto ustanovení proto vyhodnotil jako neplatné pro rozpor se zákonem. Žalovaný dospěl k závěru, že tyto úroky, které měly z pohledu žalobkyně představovat škodu, žalobkyně hradila bez právního titulu, a proto se nemůže domáhat jejich náhrady. Žalovaný rovněž neshledal příčinnou souvislost mezi jednáním poskytovatele dotace (odpůrce) a vznikem tvrzené škody.

[7] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného vydané ve sporném řízení o náhradu škody žalobou, kterou Městský soud v Praze zamítl rozsudkem označeným v záhlaví. Námitku neexistence nesrovnalosti na straně žalobkyně městský soud neshledal důvodnou. Žalobkyně tvrdila, že se nedopustila žádného pochybení, neboť při uzavírání smlouvy nebyla povinna předložit stavební povolení úprav souvisejících se změnou rodinného domu na penzion. Dle městského soudu žalobkyní předložená územně plánovací informace nemohla nahradit stavební povolení (popř. souhlas s provedením ohlášeného záměru). Ani žalobkyní předložená starší stavební povolení dle městského soudu nepovolovala stavební úpravy rodinného domu spojené se změnou užívání na penzion, nýbrž jiné dřívější změny stavby. Městský soud zdůraznil, že žalobkyně v žádosti o dotaci sice uvedla, že postačuje územně plánovací informace, nicméně sama v téže žádosti výslovně zmínila, že v další fázi etapy proběhne stavební řízení, včetně získání potřebných povolení.

[8] Městský soud tedy považoval za nepochybné, že žalobkyně porušila povinnost stanovenou v projektové příručce tím, že při podpisu smlouvy nepředložila pravomocné stavební povolení na projekt. Po zjištění popsané nesrovnalosti byl poskytovatel dle městského soudu oprávněn na základě ujednání v dotační smlouvě přikročit k prověřování nároku na poskytnutí dotace a pozastavit její vyplacení. Ačkoli poskytovatel pochybil tím, že s žalobkyní uzavřel dotační smlouvu při nesplnění podmínek pro její uzavření, neznamená to, že žalobkyně se porušení povinnosti při uzavírání smlouvy nedopustila a poskytovatel nebyl oprávněn je prověřit a zohlednit. Dotační smlouva nestanovila žádnou lhůtu pro ukončení prověřování, městský soud se proto ztotožnil se závěrem žalovaného, že povinnost dotaci vyplácet poskytovateli vznikla až po právní moci rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 10. 2015 vydaného v prvním sporném řízení. Oprávněnost pozastavení výplaty dotace dle městského soudu vyloučila jak naplnění předpokladu porušení právní povinnosti poskytovatele, tak předpoklad příčinné souvislosti tvrzené škody s protiprávním jednáním. Městský soud se poté pro nadbytečnost již nezabýval otázkou vzniku škody a její výše.

## II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž zrekapitulovala skutkový průběh věci a zdůraznila, že dotace měla být vyplacena na základě její žádosti o platbu ze dne 21. 9. 2010 (resp. 22. 11. 2010). Stalo se tak ovšem s ohledem na prodlení poskytovatele a žalovaného v řízení o prvním sporu z dotační smlouvy až dne 1. 12. 2015, tedy po pěti letech. Ačkoli žalobkyně měla uzavřenu výhodnou smlouvu o půjčce, musela na jejím základě hradit úroky, čímž jí vznikla škoda.

[10] Stěžovatelka trvala na názoru, že v době uzavření dotační smlouvy postačovalo předložit pouze územně plánovací informaci (nikoli stavební povolení na stavební úpravy rodinného domu spojené se změnou užívání na penzion), neboť pro realizaci projektu výstavby penzionu bylo třeba pouze přemístit vnitřní příčky stávajícího rodinného domu bez zásahu do nosných zdí a změnit užívání stavby. K dřívějším stavebním úpravám rodinného domu stěžovatelka uvedla, že stavební povolení měla a doložila je. Stěžovatelka namítala, že stavba měla být prováděna dle § 105 stavebního zákona. Povinnost získat stavební povolení jí vznikla až později, a sice v souvislosti se zrušením opatření obecné povahy č. 1/2008, kterým došlo ke změně územního plánu hlavního města Prahy, a to až po uzavření dotační smlouvy.

[11] Dále stěžovatelka připomněla, že otázka stavebního povolení byla následně úspěšně vyřešena a ve výsledku bylo ve sporu o vyplacení dotace rozhodnuto v její prospěch. Po celou dobu projektu poskytovatel nenaznačil žádný problém, komplikace vyvstaly až po podání žádosti o platbu. Stěžovatelka tvrdila, že během následných jednání si zaměstnanec poskytovatele měl říci o úplatek.

[12] Stěžovatelka rovněž poukázala na délku správního řízení vedeného žalovaným ve věci prvního sporu z veřejnoprávní smlouvy o vyplacení dotace, které přispělo ke vzniku škody. Uvedla, že se podanou žalobou domáhala též náhrady škody způsobené prodlením žalovaného vzniklým v důsledku jím opakovaně vydávaných vadných správních rozhodnutí.

[13] Nesdílí ani názor městského soudu stran pozastavení dotace poskytovatelem, který podle ustanovení umožňujícího pozastavení dotace nikdy nepostupoval, nýbrž byl nejprve nečinný a následně (neplatně) od smlouvy odstoupil. Městský soud proto měl vycházet ze skutkových okolností, které se skutečně odehrály, nikoli z toho, jak poskytovatel hypoteticky mohl postupovat. Dále stěžovatelka nesouhlasila s názorem městského soudu, že poskytovatel nebyl povinen rozhodnout v přiměřené lhůtě a že mu správní řád neukládal žádnou lhůtu. Okamžik plnění, není-li upraven smluvně, upravuje občanský zákoník.

[14] Stěžovatelka nesouhlasila ani se závěrem městského soudu, že námitky směřující proti vedení správního spisu poskytovatelem dotace se míjejí s předmětem soudního řízení, v němž je předmětem přezkumu rozhodnutí žalovaného vydané ve sporném řízení z veřejnoprávní smlouvy, nikoli postup poskytovatele dotace. Stěžovatelka uvedla, že akceptace závěru o nevedení spisu poskytovatelem znemožnila v řízení před žalovaným „zmapovat“ postup poskytovatele. Soud se proto měl s touto námitkou vypořádat.

pokračování

[15] Stěžovatelka rozporovala též závěr městského soudu o neexistenci příčinné souvislosti. Naopak měla za to, že mezi nečinností poskytovatele a narůstajícími úroky (škodou) je příčinná souvislost jednoznačná. Stejně tak je dle stěžovatelky zjevná příčinná souvislost i mezi délkou řízení žalovaného způsobenou opakovanými nezákonnými a rušenými správními rozhodnutími a narůstajícími úroky (škodou).

[16] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na skutečnost, že stěžovatelka zaměňuje postavení žalovaného jako správního orgánu rozhodujícího ve sporech z veřejnoprávní dotační smlouvy s postavením poskytovatele (hlavního města Prahy), který s žalobkyní uzavřel smlouvu o dotaci a dotaci jí nevyplatil; resp. tyto role nedostatečně ve své argumentaci rozlišuje. Žalovaný dále upozornil na stěžovatelčino tvrzení, že jí dotace byla vyplacena na základě rozhodnutí žalovaného ve sporném řízení ze dne 27. 10. 2015, současně však zcela přehlíží, že již toto rozhodnutí výslovně konstatovalo porušení povinnosti stěžovatelkou (a přesto uložilo povinnost dotaci vyplátit s ohledem na podíl poskytovatele na vzniklé situaci). Pochybením stěžovatelky došlo k nesrovnalosti (v podobě nepředložení stavebního povolení při podpisu smlouvy, jak vyžadovala dotační dokumentace), poskytovatel tedy byl oprávněn výplatu dotace pozastavit. K námitce, že poskytovatel nevedl řádně správní spis, žalovaný uvedl, že poskytovatel dotace nemá povinnost vést správní spis.

[17] Stěžovatelka reagovala na vyjádření žalovaného podáním repliky, v níž zopakovala, že během projektu poskytovatel akceptoval, že stavební povolení bude získáno dodatečně. Problém dle stěžovatelky nastal až při podání žádosti o platbu. Stěžovatelka opětovně poukázala na skutečnost, že pracovníci poskytovatele naznačovali poskytnutí úplatku. Žalovaný opakovaně chybně rozhodoval, nakonec však povinnost vyplátit dotaci poskytovateli uložil. Byť v rozhodnutí konstatoval i pochybení stěžovatelky, nemohla se proti tomuto závěru bránit s ohledem na úspěch v prvním sporu. Rozporovat závěr žalovaného obsažený v rozhodnutí ze dne 27. 10. 2015 vydaném v prvním sporném řízení o poskytnutí dotace tak stěžovatelka mohla až v žalobě podané proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 12. 2020 vydanému ve druhém sporném řízení o náhradě škody. Poukazování na administrativní chybu, k níž došlo na počátku projektu, považuje stěžovatelka za byrokratický přístup. Cíl dotace byl naplněn a penzion postaven. Stěžovatelka rovněž zopakovala, že poskytovatel k pozastavení dotace nepřistoupil, o takovém postupu neexistuje ve spise jediný záznam a nebyla vydána žádná listina. Poskytovatel byl povinen vést správní spis dle zákona o archivnictví, tato povinnost vyplývá dle stěžovatelky rovněž z principů právního státu.

### III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že je důvodná.

[19] Podstata nyní projednávané věci spočívá v tom, zda městský soud (ve shodě s žalovaným) správně posoudil otázku odpovědnosti poskytovatele dotace za škodu tvrzenou stěžovatelkou. Podle § 420 odst. 1 starého občanského zákoníku platilo, že *každý odpovídá za škodu, kterou způsobil porušením právní povinnosti*. Pro konstatování

odpovědnosti za škodu tedy bylo třeba naplnění tří předpokladů, a sice *protiprávnosti* (porušení právní povinnosti), *existence škody* a *existence příčinné souvislosti* mezi protiprávností a vznikem škody (soud ponechává stranou čtvrtý předpoklad v podobě zavinění).

### III.A Kompetence správních soudů

[20] Avšak dříve než Nejvyšší správní soud přistoupí k řešení výše uvedené otázky, nejprve připomíná, že předmětem řízení před městským soudem bylo posouzení zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí, jímž žalovaný rozhodl ve sporu z (veřejnoprávní) dotační smlouvy, který byl veden mezi stěžovatelkou a poskytovatelem dotace o náhradu škody, jež měla být způsobena porušením povinnosti poskytovatele vyplatit dotaci v souladu s dotační smlouvou. Pravomoc a příslušnost žalovaného k rozhodování tohoto sporu vyplývá z § 141 správního řádu [*ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá)*] a z § 10b odst. 1 písm. a) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů [*spory z právních poměrů při poskytnutí dotace (...) rozhoduje podle správního řádu Ministerstvo financí, je-li jednou ze smluvních stran kraj*]. Specifikem nyní souzené věci je skutečnost, že předmětem sporu stěžovatelka učinila nárok na náhradu škody. V souladu s usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015-11, č. 3438/2016 Sb. NSS, ve věci ČAS – *SERVICE*, však lze za spor z veřejnoprávní smlouvy považovat nejen spor o právo/povinnost vyplývající z konkrétního ujednání o plnění obsaženého ve veřejnoprávní smlouvě (např. povinnost vyplatit dotaci), nýbrž rovněž spor o právo/povinnost povahy mimosmluvní, avšak s veřejnoprávní smlouvou fakticky související (např. povinnost vydání bezdůvodného obohacení či povinnost k náhradě škody). Žalovaný tedy měl kompetenci rovněž k rozhodnutí sporu ve věci stěžovatelkou uplatněného nároku na náhradu škody, která měla vzniknout porušením smluvní povinnosti poskytovatele vyplatit dotaci. Shodně otázku pravomoci a příslušnosti ostatně posoudil rovněž Obvodní soud pro Prahu 1, který usnesením ze dne 8. 6. 2020, č. j. 38 C 52/2018-46, zastavil řízení ve věci nároku stěžovatelky na náhradu škody způsobené postupem poskytovatele dotace v rozporu s dotační smlouvou s tím, že uplatněný nárok je nárokem z veřejnoprávní smlouvy, a tedy je třeba jej řešit v řízení dle § 141 správního řádu.

[21] V kontextu výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud souhlasí s vyjádřením žalovaného, že stěžovatelka v řízení před správními soudy dostatečně nerozlišuje mezi postavením poskytovatele dotace (hlavního města Prahy), který jí měl jako smluvní strana dotační smlouvy způsobit svým nekonáním škodu, a postavením žalovaného jako správního orgánu, který o náhradě poskytovatelem způsobené škody rozhodoval ve sporném správním řízení. Městský soud tak byl s ohledem na obsah žaloby směřující proti rozhodnutí žalovaného oprávněn posuzovat zákonnost napadeného správního rozhodnutí ve věci sporu o náhradu škody, avšak nikoli přiměřenost délky správního řízení. Jak v této souvislosti upozornil již zvláštní senát ve výše citovaném usnesení ve věci ČAS – *SERVICE*, nárok na náhradu škody způsobené smluvní stranou v souvislosti s plněním veřejnoprávní smlouvy nelze směřovat s nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

pokračování

[22] Kasační námitka vytýkající městskému soudu, že se nezabýval a nezohlednil sekundární zapříčinění škody rovněž žalovaným, jehož rozhodnutí byla opakovaně rušena nadřízeným orgánem, tak nemůže být v tomto řízení úspěšná. Posouzení otázky odpovědnosti státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem správního orgánu (zde žalovaného) v podobě nepřiměřené délky správního řízení (viz např. rozsudek velkého senátu Nejvyššího soudu ze dne 9. 12. 2020, č. j. 31 Cdo 2402/2020, č. 45/2021 Sb. NS) nespadá do kompetence žalovaného ani správního soudu přezkoumávajícího vydané správní rozhodnutí, nýbrž do kompetence soudů rozhodujících v občanském soudním řízení. Pokud stěžovatelka spatřovala příčiny škody rovněž v nečinnosti či v nepřiměřeně dlouhém správním řízení před žalovaným, mohla se její náhrady domáhat postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. a následně před soudem rozhodujícím v občanském soudním řízení, nikoli ve správním soudnictví. Nejvyšší správní soud zároveň pro úplnost dodává, že ve věci neshledal existenci negativního kompetenčního konfliktu, neboť stěžovatelka (jak vyplývá z výše citovaného usnesení Obvodního soudu pro Prahu 1) sice občanské soudní řízení vedla, avšak nedomáhala se v něm náhrady škody způsobené nesprávným úředním postupem žalovaného jako správního orgánu při správním řízení vedeném v přenesené působnosti, nýbrž výlučně pouze škody způsobené tvrzeným porušením smlouvy poskytovatelem dotace. Nárok na náhradu škody případně způsobené nepřiměřenou délkou řízení před žalovaným tedy vůči příslušnému ústřednímu orgánu státní správy a následně ve zmiňovaném občanském soudním řízení nevnesla. Oba nároky, jejichž základ je zcela rozdílný (postup poskytovatele dotace jako smluvní strany dotační smlouvy oproti postupu žalovaného jako správního orgánu při vedení správního řízení), přitom nelze libovolně zaměňovat či propojovat, jak to stěžovatelka činí v kasační stížnosti.

### *III.B Pochybení stěžovatelky*

[23] Žalovaný a městský soud shodně neshledali za naplněný základní předpoklad odpovědnosti za škodu, neboť v postupu poskytovatele dle dotační smlouvy nespatořovali *protiprávnost* ve smyslu porušení jeho právní povinnosti. Poskytovatel dle jejich názoru nejednal protiprávně, nýbrž pouze reagoval na zjištěné pochybení stěžovatelky způsobem předvídaným dotační smlouvou.

[24] Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry městského soudu a žalovaného s ohledem na uplatněnou kasační námitku ob stojí v té části, v níž potvrzují nedodržení podmínek poskytnutí dotace ze strany stěžovatelky, která pochybila na samém počátku procesu v době uzavírání dotační smlouvy. Podle projektové příručky (bod 13, str. 52) mělo být poskytovateli „k podpisu smlouvy“ předloženo pravomocné stavební povolení projektu, v souzené věci tedy nepochybně stavební povolení týkající se „výstavby penzionu“ [viz čl. III bod 2 písm. e) dotační smlouvy]. Za stavební povolení pro „výstavbu penzionu“ bylo třeba s ohledem na přestavbu již existujícího rodinného domu na penzion považovat povolení stavebních úprav rodinného domu spojených se změnou užívání na penzion (č. j. VýsSm.1512-3783, 3950/09-Še-R). Toto povolení však bylo vydáno až dne 24. 3. 2010, tedy téměř rok a půl po uzavření dotační smlouvy. Je tedy zřejmé, že dotovaný projekt stěžovatelky již od samého počátku nesplňoval požadavky dotační dokumentace.

[25] Argumentům uváděným stěžovatelkou v kasační stížnosti ve snaze zpochybnit nutnost předložení stavebního povolení již při podpisu dotační smlouvy Nejvyšší správní

soud nepřisvědčil. Územně plánovací informace ze dne 22. 2. 2008, č. j. OÚR Sm.p. 2035-50/08-VO [vydaná dle § 21 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění do 31. 12. 2012], jakožto předběžná informace k územnímu záměru stěžovatelky přeměnit stavbu rodinného domu na penzion, které se stěžovatelka soustavně dovolává, obsahovala pouze informaci, že záměr je v souladu s územním plánem. Územně plánovací informace se dle § 21 stavebního zákona vztahuje k otázkám umístování staveb do území (jejich souladu s územním plánem, potřebou územního rozhodnutí, či územního souhlasu). Již z vlastní povahy tedy nemohla poskytnout jakékoli relevantní informace k návaznému procesu stavebního řízení, natož nahradit akt stavebního povolení, či souhlasu s ohlášením stavby. Ve věci nepostačovalo ani předložení starších stavebních povolení na nejružnější přístavby, nástavby a stavební úpravy rodinného domu, neboť účelem dotační smlouvy bylo financování výstavby penzionu (resp. přesněji přestavby rodinného domu na penzion).

[26] Podle § 126 stavebního zákona upravujícího změny v užívání stavby platilo, že *pokud je změna v užívání stavby podmíněna změnou dokončené stavby, která vyžaduje ohlášení nebo stavební povolení, postupuje se podle § 105 až 117*. V souzené věci vyžadovala změna v užívání stavby (z rodinného domu na penzion) změnu v podobě stavebních úprav, kterou sama stěžovatelka v kasační stížnosti popsala jako přemístění vnitřních příček, a připustila, že k nim přinejmenším bylo třeba ohlášení stavby (§ 105 stavebního zákona). Zároveň nečinila sporným, že takové ohlášení stavby, na jehož základě by stavební úřad vydal souhlas s ohlášením stavby (§ 106 stavebního zákona), neučinila. Lze tedy konstatovat, že ke změně rodinného domu na penzion bylo již v době uzavření dotační smlouvy ze stavebně právního hlediska třeba vydat stavební povolení, či alespoň souhlas s ohlášením stavby toto povolení nahrazující, neboť „*v případech, kdy změna dokončené stavby s sebou nesla i změnu účelu užívání této stavby, bylo podstatné právě vydání stavebního povolení*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2024, č. j. 5 As 17/2022-156, body 66 a 67). Toho si ostatně stěžovatelka byla vědoma, neboť již v žádosti o dotaci zmínila, že další stavební řízení bude následovat. Příslušné stavební povolení ovšem bylo stavebním úřadem vydáno až dne 24. 3. 2010, tedy téměř rok a půl po uzavření dotační smlouvy. Není tedy pravdivé stěžovatelčino tvrzení, že právní předpisy platné a účinné v době podpisu smlouvy nevyžadovaly vydání stavebně právního aktu povolujícího přestavbu rodinného domu na penzion. V této souvislosti je přitom nerozhodné, zda se mělo jednat o stavební povolení nebo souhlas s ohlášením stavby, neboť stěžovatelka při podpisu smlouvy nepředložila ani jeden z nich. Stěžovatelčinu argumentaci o nepotřebnosti povolení stavebních úprav a s nimi souvisejících změn v užívání v době uzavření smlouvy proto Nejvyšší správní soud považuje za účelovou.

### III.C Forma pozastavení vyplacení dotace

[27] Článek VII bod 1 dotační smlouvy opravňoval poskytovatele pozastavit finanční pomoc poskytnutou dle této smlouvy (tedy pozastavit výplatu dotace), pokud příjemce porušil ustanovení této smlouvy nebo byla zjištěna nesrovnalost. Stěžovatelka v této souvislosti mimo jiné namítala, že k tomuto kroku poskytovatel nikdy nepřistoupil. Ani tato námitka však není důvodná. Ať už se jednalo o pozastavení dočasné za účelem prověření porušení smlouvy či nesrovnalosti, anebo pozastavení trvalé za účelem definitivního nevyplacení dotace, dotační smlouva v čl. VII neupravovala žádný formalizovaný proces



pokračování

pozastavení vyplacení dotace. Stěžovatelka se tedy mylí v tom, že pozastavení vyplacení dotace vůči ní muselo být realizováno určitým výslovným právním jednáním. Jak vyplývá již z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013-64: „*Jakkoliv žalovanou obsah smlouvy předurčil k vrchnostenskému postavení vůči žalobci (které žalovaná ani uzavřením smlouvy zcela nepozbyla), po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace se obě smluvní strany nacházejí v zásadě v rovném postavení, a proto úkony žádné z nich nelze považovat za vrchnostenské akty vůči straně druhé*“ (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[28] V daném případě byla pro postup poskytovatele rozhodující výhradně dotační smlouva. V situaci, kdy poskytovatel fakticky (po)zastavil vyplacení dotace, dal tím konkludentně najevo realizaci svého smluvního oprávnění dle čl. VII odst. 1 této smlouvy, a tedy bylo na stěžovatelce, aby se podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu domáhala vyplacení dotace ve sporu z veřejnoprávní smlouvy před žalovaným, což také učinila. Na možnosti tímto neformálním způsobem pozastavit platbu dotace nic nemění skutečnost, že poskytovatel se nejprve neúspěšně (neplatně) pokusil odstoupit od smlouvy, ačkoli pro tento postup neexistovala zákonná opora. Z hlediska formy zvolené poskytovatelem pro pozastavení dotace nelze jeho postupu nic vytknout.

### III.D Protiprávnost jednání poskytovatele

[29] Z projektové příručky (pro smluvní strany závazné na základě čl. I dotační smlouvy) vyplývá, že příjemce dotace byl oprávněn zaslat poskytovateli žádost o platbu po ukončení projektu (bod 3.3, str. 21). Poskytovatel byl proto povinen provést platbu po ukončení celého projektu, a sice prvního dne poté, co byl o plnění požádán žádostí o platbu (§ 563 starého občanského zákoníku), neboť dotační smlouva konkrétní termín plnění neupravovala. Podle čl. III dotační smlouvy byl dnem ukončení realizace projektu den 31. 12. 2009. Stěžovatelka podala žádost o platbu v září 2010, tedy v souladu se smluvním ujednáním po ukončení projektu. Poskytovatel však platbu dotace neprovedl. Jeho postup tak byl v rozporu se závazky plynoucími z dotační smlouvy.

[30] Závěr městského soudu a žalovaného, že smluvní ujednání umožňovala poskytovateli výplatu dotace pozastavit, či dokonce dotaci vůbec nevyplatit (čl. VII bod 1, popř. čl. VIII.4 dotační smlouvy), a že tedy poskytovatel nebyl povinen plnit, neobstojí, neboť žalovaný tuto právní otázku sám pravomocně posoudil v prvním sporném řízení, a to s opačným výsledkem.

[31] Jak již bylo uvedeno výše, na základě § 141 odst. 1 správního řádu rozhodují správní orgány spory z veřejnoprávních smluv, a to ve sporném řízení, které je stručně upraveno v citovaném ustanovení. Dle § 141 odst. 7 správního řádu *rozhodnutím ve sporném řízení správní orgán návrhu zcela, popřípadě zčásti vyhoví, anebo jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne*. Rozhodnutí vydané v řízení sporném má deklaratorní charakter, kterým se závazně určují práva a povinnosti účastníků, tedy stran sporu (§ 141 odst. 3 správního řádu). Tato práva a povinnosti ovšem vyplývají už ze samotné veřejnoprávní smlouvy, jíž byly založeny. Správní orgán tedy nevydává konstitutivní rozhodnutí, na jehož základě by navrhovateli teprve vznikala nárok, nýbrž toliko úředně stvrzuje existenci již existujících (avšak dosud sporných) práv a povinností. K deklaratornímu charakteru rozhodnutí vydávaných ve

sporném řízení viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2023, č. j. 8 As 224/2021-182, bod 44.

[32] Rozhodnutím ze dne 27. 10. 2015 vydaným v prvním sporném řízení žalovaný rozhodl o povinnosti poskytovatele (odpůrce) vyplatit dotaci stěžovatelce (navrhovatelce). Tím závazně deklaroval, že tato povinnost poskytovatele existuje a existovala od samého počátku. Nesprávné je proto hodnocení žalovaného obsažené v žalobou napadeném rozhodnutí i hodnocení městského soudu v rozsudku, že povinnost poskytovatele vyplatit dotaci vznikla až po nabytí právní moci rozhodnutí žalovaného vydaného v prvním sporném řízení. V případě sporného řízení totiž návrh na jeho zahájení nepředstavoval žádost, jejímž prostřednictvím by bylo možné domoci se přiznání nového práva (oprávnění). Jednalo se o návrh na rozhodnutí sporu z již existujícího právního vztahu, v jehož rámci vznikl spor o rozsah práv a povinností jeho stran (shodně již citovaný rozsudek č. j. 8 As 224/2021-182, bod 44).

[33] Právě obsah pravomocného a nezrušitelného rozhodnutí ze dne 27. 10. 2015 vydaného v prvním sporném řízení, jemuž svědčí presumpce správnosti, předurčil posouzení otázky protiprávnosti jednání poskytovatele, která byla řešena v následném druhém sporném řízení vedeném ve věci náhrady škody. Rozhodnutím v prvním sporném řízení žalovaný vyhověl návrhu stěžovatelky a deklaroval povinnost poskytovatele dotaci vyplatit navzdory počátečnímu pochybení stěžovatelky. Rozhodnutí odůvodnil tím, že poskytovatel mohl a měl náležitou kontrolou předložených dokumentů odhalit pochybení již při podpisu smlouvy, pochybení však neodhalil a dotační smlouvu se stěžovatelkou platně uzavřel. Zároveň žalovaný zohlednil, že chybějící stavební povolení bylo následně vydáno a poskytovateli doloženo (str. 22 a 23). K tomu Nejvyšší správní soud doplňuje, že k tomu došlo již před podáním žádosti o platbu. Rozhodnutí vydané v prvním sporném řízení tedy výslovně konstatovalo, že nepředložení pravomocného stavebního povolení při podpisu smlouvy nemohlo být důvodem k pozdějšímu neposkytnutí dotace (str. 23 a 24), čemuž odpovídá i výsledek sporného řízení, kdy žalovaný deklaroval existenci povinnosti poskytovatele dotaci vyplatit, a to nikoli s účinky *ex nunc* (ke konstituování takové povinnosti žalovaný neměl kompetenci, jak se mylně domnívá žalovaný i městský soud), nýbrž s účinky *ex tunc*.

[34] Z výroku i odůvodnění rozhodnutí vydaného v prvním sporném řízení nepochybně vyplývá, že poskytovatel porušil povinnost plnit, k níž se zavázal v dotační smlouvě (viz výše). Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že jemu ani městskému soudu nepřísluší hodnotit zákonnost prvního rozhodnutí žalovaného, neboť toto rozhodnutí nebylo předmětem soudního přezkumu. Toto pravomocné rozhodnutí však dle § 73 odst. 2 správního řádu bylo *a je závazné pro účastníky a pro všechny správní orgány*, a to včetně žalovaného. Žalovaný tedy nemohl v druhém sporném řízení (navazujícím na první sporné řízení) dovodit absenci znaku protiprávnosti jednání poskytovatele, neboť závěr o porušení právní povinnosti poskytovatelem obsahuje správní rozhodnutí vydané v prvním sporném řízení. Jakkoli se tedy stěžovatelka dopustila pochybení nepředložením pravomocného stavebního povolení při podpisu dotační smlouvy, žalovaný výslovně uvedl, že nepředložení pravomocného stavebního povolení při podpisu dotační smlouvy nemohlo být důvodem k pozdějšímu neposkytnutí dotace. Nejvyšší správní soud tedy přisvědčuje stěžovatelčině kasační námitce, že v prvním sporném řízení bylo žalovaným ve výsledku rozhodnuto v její prospěch,

pokračování

přičemž tato skutečnost je zároveň rozhodující pro shledání protiprávnosti jednání poskytovatele v rozporu s dotační smlouvou i z hlediska případného vzniku jeho odpovědnosti za škodu.

### III.E Nevedení správního spisu

[35] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasační námitkou, dle které se městský soud dostatečně nevypořádal s otázkou vadně vedeného (či nevedeného) správního spisu poskytovatelem v průběhu poskytování dotace. Tuto námitku však Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou. S odkazem na již výše citované judikaturní závěry Nejvyšší správní soud opakuje, že po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace se obě smluvní strany nacházejí v zásadě v rovném postavení, a proto úkony poskytovatele vůči druhé smluvní straně nelze považovat za vrchnostenské (viz již výše citovaný rozsudek č. j. 2 Afs 74/2013-64). Ačkoli se podle obecných ustanovení části páté správního řádu (§ 170) při postupu podle této části obdobně použijí ustanovení části první a *přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona*, nelze opomíjet, že kontraktační proces (a ani následný postup smluvních stran dle uzavřené smlouvy) nepředstavuje správní řízení, pro které je typické, že je vrchnostensky vede správní orgán. Jak k § 170 správního řádu uvedl rovněž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 23. 2. 2022, č. j. 4 As 65/2018-85, č. 4329/2022 Sb. NSS, ve věci *Základní škola a mateřská škola KLAS*, bod 73: „*Přiměřené užití ustanovení o správním řízení tak bude z povahy věci značně omezené.*“ Přestože rozšířený senát tento závěr vyslovil ve vztahu ke kontraktačnímu procesu při uzavírání dotační smlouvy, na základě argumentu *a fortiori* se tím spíše uplatní pro následující fázi po uzavření dotační smlouvy, kdy se správní orgán již stal smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy a není pochyb o rovném postavení obou smluvních stran. Je proto věcí vlastní úvahy poskytovatele dotace, jak bude dotační proces dokumentovat a jakým způsobem bude případně prokazovat skutkový stav v možném navazujícím sporném řízení (ve sporu o dotaci). K formalizovanému vedení správního spisu však není povinen.

[36] K poukazu stěžovatelky na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2017, č. j. 9 As 109/2017-37, č. 3630/2017 Sb. NSS, je nutno konstatovat, že tento rozsudek řešil otázku nahlížení do spisu, který byl veden k budoucímu, dosud nezahájenému, správnímu řízení správním orgánem ve vrchnostenském postavení (viz body 71 a 72 citovaného rozsudku). Posuzoval tedy zásadně odlišnou situaci od nyní řešeného případu. Body 74 a 76 rozsudku sice obsahují obecnější úvahy o tom, že primárním zdrojem povinnosti vést spis je zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, konkrétně § 65 odst. 1 věta první, podle kterého *při vyřizování dokumentů se všechny dokumenty týkající se téže věci spojí ve spis*, přičemž citovaný rozsudek z této úpravy v souladu s odbornou literaturou dovodil, že i když to správní řád výslovně nepředpokládá, vedou správní orgány spisy i v souvislosti s jinými postupy upravenými správním řádem, např. v rámci postupů před zahájením řízení nebo při postupech podle části čtvrté. Tyto závěry však nelze mechanicky přenášet na situace, kdy při uzavírání veřejnoprávní smlouvy, a zejména po jejím uzavření, jako tomu bylo v této věci, jsou smluvní strany v rovném postavení a poskytovatel dotace (zda hlavní města Praha) nevystupuje vrchnostensky jako vykonavatel veřejné moci.

[37] V souvislosti s touto námitkou navíc není Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé, jaké konkrétní postupy poskytovatele dotace chtěla stěžovatelka v tomto konkrétním případě správním spisem poskytovatele „mapovat“, když jak bylo vysvětleno výše, k pozastavení výplaty dotace by bylo možno přistoupit bez formálních právních jednání, resp. konkludentně. Zároveň není zřejmé (a stěžovatelka v tomto ohledu nic netvrdí), jakým konkrétním způsobem byla krácena na svých právech, když si byla veškerých kroků realizovaných ze strany poskytovatele dotace vědoma a bránila se proti nim.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[38] Městský soud tak dospěl v napadeném rozsudku k nesprávnému právnímu závěru o absenci protiprávního jednání poskytovatele při poskytování dotace, který z důvodů uvedených výše neobstojí.

[39] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž městský soud, vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), znovu posoudí a přezkoumatelně odůvodní veškeré žalobní námitky, tedy se bude vedle předpokladu protiprávnosti zabývat také příčinnou souvislostí a správností závěrů žalovaného stran existence škody a její výše.

[40] V dalším řízení rozhodne městský soud také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. srpna 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková  
předsedkyně senátu