



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Faisala Husseiniho a Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **BPO Czech, s. r. o.**, se sídlem Ve Smečkách 1258/6, Praha 1, zastoupena JUDr. Ondřejem Trubačem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Na Poříčí 1079/3a, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2024, č. j. 5 A 71/2023-61,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2024, č. j. 5 A 71/2023-61, **se ruší** a věc **se vrací** městskému soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyni byla rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 7. 2010, č. j. 2614-10/2.21TS02-074/10/08200, poskytnuta dotace na projekt s názvem „*Centrum profesionálních služeb Štětí*“ (dále „*Projekt*“). Žalobkyně dne 13. 5. 2015 vyzvala žalovaného k proplacení dotace na V. etapu Projektu (předchozí čtyři etapy jí žalovaný proplatil). Přípisem ze dne 18. 6. 2015 nazvaným „*Oznámení o zamítnutí žádosti o platbu*“, žalovaný poskytnutí platby odmítl, a to s odůvodněním, že přiznanou dotaci nelze proplatit pro nezpůsobilost nesprávně vynaložených výdajů ze strukturálních fondů Evropské unie. Dne 4. 4. 2016 v návaznosti na ukončenou daňovou kontrolu, provedenou místně příslušným finančním úřadem, žalobkyně opětovně vyzvala žalovaného k proplacení V. etapy Projektu, což žalovaný rozhodnutím ze dne 4. 5. 2016 znovu odmítl. Následně podané žalobě Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 2. 2020, č. j. 3 A 118/2016-57, vyhověl, rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2016 zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Žalobkyně dne 4. 5. 2020 opět vyzvala žalovaného, aby proplatil V. etapu Projektu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť dle výsledku daňové kontroly nebyly dány důvody pro odnětí dotace ve smyslu § 15 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Žalovaný reagoval přípisem ze dne 7. 5. 2020, č. j. MPO 150887/20/61400, v němž uvedl, že se žádostí o platbu zabývá a o výsledku bude žalobkyni informovat. Žalobkyně podala u městského soudu dne 11. 11. 2020 žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, neboť žalovaný doposud nerozhodl o žádosti o platbu. Žalobu následně žalobkyně dvakrát změnila a domáhala se nejprve ochrany před trvajícím nezákonným zásahem, který spatřovala v nevyplacení dotace, následně prohlášení nezákonnosti takového zásahu, a to vzhledem k vydání opatření žalovaného podle § 14e rozpočtových pravidel dne 1. 3. 2021. Usnesením ze dne 25. 5. 2021, č. j. 14 A 124/2020-40, městský soud žalobu odmítl.

[3] Dne 19. 1. 2021 podala žalobkyně u městského soudu žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou spatřovala v neproplacení V. etapy Projektu na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace. Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 25. 8. 2021, č. j. 3 A 4/2021-32, zamítl a současně rozhodl, že nepřipouští změnu podané nečinnostní žaloby na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem z důvodu pozdějšího vydání opatření žalovaného dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel ze dne 1. 3. 2021. Ke kasační stížnosti žalobkyně však Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 31. 8. 2023, č. j. 3 Afs 274/2021-56, uvedený rozsudek městského soudu v rozsahu výroku o zamítnutí žaloby zrušil pro těžkou procesní vadu a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud pochybil, pokud rozhodl současně o věci samé i o nepřipuštění změny žaloby, aniž by žalobkyni umožnil na tuto skutečnost reagovat. Žalobkyně v dalším řízení vzala žalobu zpět.

[4] V průběhu řízení vedených městským soudem pod sp. zn. 14 A 124/2020 a 3 A 4/2021 vydal žalovaný opatření ze dne 1. 3. 2021, č. j. MPO 224484/21/61100/6150, jímž podle § 14e rozpočtových pravidel rozhodl o dočasném nevyplacení části dotace připadající na V. etapu Projektu (dále také jen „*opatření žalovaného*“). O námitkách proti opatření žalovaného rozhodl ministr průmyslu a obchodu dne 14. 7. 2021 pod č. j. MPO 285478/21/61100/010000 tak, že námitky zamítl a napadené rozhodnutí žalovaného potvrdil (dále také jen „*rozhodnutí o námitkách*“).

[5] Rozhodnutí o námitkách napadla žalobkyně žalobou u městského soudu. Městský soud žalobě vyhověl rozsudkem ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021-77. Výrokem I. vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách, výrokem II. zrušil pro nezákonnost opatření žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[6] Za této situace podala žalobkyně dne 15. 12. 2023 k Městskému soudu v Praze žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného, který dle ní spočíval v nezákonném neproplacení dotace na V. etapu dotačního projektu. Uvedla, že v době podání žaloby neexistovalo žádné rozhodnutí o její žádosti o proplacení V. etapy Projektu, které by bylo překážkou podání dané zásahové žaloby. Žalobkyně měla za to, že jí svědčí nárok na proplacení dotace, a nečinností žalovaného v této věci dochází k nezákonnému zásahu do jejích subjektivních práv. Zásahem měl být faktický úkon neproplacení dotace dle žádosti žalobkyně, přičemž tímto zásahem jsou přímo dotčena její veřejná subjektivní práva, neboť v důsledku zásahu přichází o částku ve výši 18 374 837 Kč. V této souvislosti odkázala na odůvodnění rozsudku

pokračování

městského soudu ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021-77, ve kterém soud uvedl, že žalovaným vytýkaná pochybení se vůbec netýkají veřejných zakázek, protože v daném případě nebyly dány podmínky pro vydání opatření žalovaného s odkazem na § 14e rozpočtových pravidel. Dotace měla být žalobkyni dle jejího názoru proplacena, a pokud tak učiněno není, představuje tento postup žalovaného nezákonný zásah. Proto žalobkyně žádala, aby městský soud ve věci rozhodl tak, že žalovanému zakáže pokračovat v nezákonném zásahu spočívajícím v neproplacení dotace pro V. etapu Projektu a současně mu přikáže, aby odstranil nezákonný stav tím, že do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí žalobkyni zbývající část dotace ve výši 18 374 837 Kč a úroky z prodlení z dosud nevyplacené části dotace počítané od 20. 5. 2015 proplatí. Alternativně, pro případ ukončení zásahu v průběhu daného soudního řízení, žalobkyně žádala o vydání deklaratorního výroku, že zásah žalovaného byl nezákonným.

[7] Po výzvě soudu k upřesnění či změně žalobního petitu žalobkyně vymezila, že nezákonný zásah spatřuje ve faktické nečinnosti žalovaného s proplacením V. etapy Projektu.

[8] O žalobě rozhodl městský soud usnesením ze dne 29. 8. 2024, č. j. 5 A 71/2023-61, tak, že žalobu odmítl. Právě proti tomuto usnesení městského soudu směřuje kasační stížnost, kterou Nejvyšší správní soud projednává v nynějším řízení.

[9] V napadeném usnesení přitom městský soud uvedl především to, že judikatura správních soudů sice dovodila, že proti faktickému nevyplacení dotace je možné bránit se zásahovou žalobou, ale to pouze v případě, že věcně již bylo rozhodnuto o právním nároku na proplacení (v tomto směru odkázal městský soud na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017-36.). Tato podmínka však nebyla splněna a žalobkyně tak v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem požadovala přezkoumání otázky, jež má být předmětem jiného řízení. Rozhodoval-li by městský soud za dané skutkové situace o proplacení dotace, meritorně by posuzoval splnění stanovených podmínek, a tedy dle svého názoru nepřipustně nahrazoval rozhodovací činnost správního orgánu.

[10] Městský soud se zabýval také tím, že podle § 14e rozpočtových pravidel, platí, že poskytovatel dotace o žádosti o proplacení dotace rozhodne buď tak, že i) žádosti vyhoví a požadované prostředky vyplátí, nebo, ii) žádosti nevyhoví a vyplacení prostředků odmítne. Zatímco v případě vyhovění žádosti poskytovatel dotace nevydává žádné rozhodnutí (vyplacení prostředků je faktickým úkonem), opatření, kterým je žádost zamítána, je považováno za rozhodnutí v materiálním smyslu (zde městský soud poukázal na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*). Zároveň městský soud s odkazem na judikaturu týkající se poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), kterou lze dle jeho názoru přiměřeně použít i zde, konstatoval, že vhodným žalobním typem v nynější věci byla žaloba na ochranu před nečinností žalovaného – aby tedy žalovaný ve věci vydal negativní rozhodnutí dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Právě na základě takového rozhodnutí se lze soudně domoci věcného přezkumu neposkytnutí dotace. Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem je přitom subsidiárním žalobním typem – pokud se lze ochrany práv

domáhat jinými právními prostředky, je nutné tyto využít. S ohledem na již uvedené tu takové prostředky jsou, a proto je třeba zásahovou žalobu žalobkyně považovat za nepřipustnou.

[11] Na tom nic nemění ani to, že z rozhodnutí jiných senátů městského soudu mohl pro stěžovatelku vyplývat závěr, že se vyřízení žádosti o proplacení dotace lze domáhat právě prostřednictvím zásahové žaloby (usnesení ze dne 25. 5. 2021, č. j. 14 A 124/2020-40, rozsudek ze dne 30. 9. 2022, č. j. 18 A 37/2021-74). K tomu městský soud v přezkoumávaném usnesení uvedl, že s podstatnou okolností, pro kterou čtrnáctý a osmnáctý senát městského soudu považovaly za správný žalobní typ v případě tvrzených nečinností s proplacením žádosti o dotaci zásahovou žalobu, nesouhlasí. Je tomu tak zejména proto, že byl-li by takovýto výklad brán důsledně, ve svém důsledku by předjímal rozhodnutí ve věci samé. To proto, že striktně vzato, k ukončení takového nečinnosti by nemohlo dojít vydáním opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, ale toliko vyplacením dotace. Vyslovil-li by tak soud existenci nečinnosti s proplacením dotace, fakticky by tím aproboval názor žalobkyně, že dotace má být proplacena. Jak již městský soud uvedl dříve, takové posouzení věci mu ovšem nepřísluší. Za správnější a věcně odpovídající postup tak městský soud považuje postup zastávaný Nejvyšším správním soudem v právně obdobných upravených věcech týkajících se žádosti o poskytnutí informace dle informačního zákona.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a dalšího podání stěžovatelky

Kasační stížnost

[12] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (nyní již *stěžovatelka*) kasační stížnost.

[13] Stěžovatelka úvodem své kasační stížnosti zrekapitulovala průběh dosavadních postupů před žalovaným i řízení vedená před správními soudy. Zdůraznila přitom, že se po žalovaném již desátým rokem domáhá proplacení dotace k V. etapě Projektu, která jí náleží už od rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 7. 2010. Neproplacení má extrémně závažné dopady na její podnikání a obchodní činnost. Tuto situaci považuje za „*zcela zoufalou a již neudržitelnou*“. Nemá smysl po stěžovatelce chtít to, co po ní v napadeném usnesení požaduje městský soud, a sice domáhat se pomocí prostředků na ochranu před nečinností vydání dalšího negativního rozhodnutí dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, a to za stavu, kdy žalovaný taková rozhodnutí v minulosti – po dlouhých průtazích – už dvakrát vydal, přičemž tato rozhodnutí soudy pokaždé zrušily.

[14] Je nesprávná teze městského soudu, že by ten nepřipustně nahrazoval rozhodnutí ve věci samé (tj. posouzení splnění podmínek dotace), pokud by připustil stěžovatelčinu zásahovou žalobu. Stěžovatelka se naopak domnívá, že zásahová žaloba byla přípustná i s ohledem na požadavek její subsidiarity, jakož že byly zároveň splněny podmínky pro to, aby soud materiálně rozhodl o tom, že dotace má být vyplacena.

[15] V daném případě se stěžovatelka nemůže bránit proti rozhodnutí o nevyplacení dotace, protože v současnosti žádné takové rozhodnutí neexistuje. Nadto z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2023, č. j. 3 Afs 274/2021-56, plyne, že se obecně lze proti nezákonné nečinnosti spočívající v nevyplacení dotace bránit zásahovou žalobou.

pokračování

Navíc byla stěžovatelka v tomto smyslu poučena i v řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 14 A 124/2020. Z toho všeho pak plyne její legitimní očekávání, že se prostřednictvím zásahové žaloby může bránit proti nevyplacení dotace.

[16] Městský soud dále nijak argumentačně nepodložil své konstatování, že nemůže ve věci vyplacení dotace nahrazovat správní uvážení žalovaného. Naopak se tím ocitá v rozporu např. se zmiňovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Afs 274/2021-56. K tomu stěžovatelka zaprvé doplňuje, že rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu není v tom, že se „materiální“ otázky mohou přezkoumávat pouze v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Zásahová žaloba je pouze jiným procesním prostředkem k dosažení stejného cíle, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv žalobce. Za druhé se městský soud mylí, pokud dovozuje, že by měl v řízení týkajícím se nezákonného zásahu posuzovat podmínky splnění dotace. Povinnost žalovaného dotaci vyplatit totiž vyplývá z Rozhodnutí o poskytnutí dotace. V daném případě by navíc městský soud nepřezkoumával úvahy žalovaného tím, že nebyly dodrženy dotační podmínky (jak plyne z opatření žalované), neboť rozpočtová pravidla v relevantním znění (účinném do 19. 2. 2015) možnost nevyplacení dotace vázaly toliko na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie; v tomto případě se však vytýkaná pochybení veřejných zakázek vůbec netýkají.

[17] Pokud městský soud stěžovatelku „navádí“, aby pro vyřešení věci podala nečinnostní žalobu, není to v posuzovaném případě namístě. Stěžovatelka totiž nemá zájem, aby ve věci bylo vydáno další negativní rozhodnutí (o neproplacení dotace), proti kterému by se znovu musela bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Zároveň nyní není případný odkaz městského soudu na analogické řešení problému jako v případech žádostí (a s tím spojené nečinnosti správních orgánů) dle informačního zákona; v tom městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ans 4/2009-86. Z řady důvodů však tento přírůbek není příslušný.

[18] Nelze také pustit ze zřetele, že se stěžovatelka již opakovaně postupem na ochranu proti nečinnosti bránila. I když posléze žalovaný vydal své opatření o nevyplacení dotace, a stěžovatelka se proti němu soudně bránila, tak výsledkem je, že po více než 3,5 letech od podání žaloby na ochranu proti nečinnosti městský soud rozsudkem ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021-77, prohlásil opatření o neproplacení dotace vydané dle § 14e rozpočtových pravidel za nezákonné (a rozhodnutí ministra o námitkách za nicotné) a dané rozhodnutí zrušil. Nyní se tak stěžovatelka opět nachází ve stejné situaci jako skoro před 4 lety a „*městský soud ji vybízí k tomu toto kolečko celé znovu opakovat*“. S ohledem na okolnosti případu připadá stěžovateli absurdní, aby znovu uplatňovala žalobu na ochranu proti nečinnosti, pakliže žalovaný již dvakrát vydal nezákonné opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, která soudy rušily, přičemž nelze vyloučit, že žalovaný může na základě závěrů městského soudu teoreticky účelově a opakovaně vydávat nezákonná opatření stále dokola a tím vyplacení dotace nekonečně „blokovat“. V ten okamžik by se však stěžovatelka nikdy nemohla domoci svých práv. To, že bylo rozsudkem městského soudu č. j. 11 A 190/2021-77 zrušeno opatření o nevyplacení dotace a věc tím byla vrácena žalovanému k dalšímu řízení již před více než rokem, přičemž žalovaný za celý rok opět dotaci nevyplatil i přes další výzvu stěžovatelky ze dne 23. 5. 2024 a ani nepřijmul opatření

o nevyplacení dotace, jen podtrhuje pasivitu žalovaného a silně naznačuje, že je jeho procesní strategií setrvat nečinný a vyplacení částky dotace tím dále blokovat. Přitom stěžovatelka není žádnou nadnárodní korporací, pro kterou by nevyplacená částka neměla zásadní význam; je tomu přesně naopak.

[19] Stěžovatelka svou kasační stížnost uzavřela tak, že ji napadené usnesení městského soudu opět vrací na procesní začátek vymáhání zaplacení částky dotace, přičemž stěžovatelka již celý proces podání žaloby na ochranu proti nečinnosti a následné žaloby proti rozhodnutí žalovaného jednou absolvovala. To platí tím spíš, pokud je stěžovatelka reálně nucena domáhat se ve věci vydání negativního rozhodnutí na základě ochrany proti nečinnosti, proti kterému by se až následně musela opět soudně bránit. Stěžovatelka přitom o žádné rozhodnutí neusiluje, usiluje o faktický úkon žalovaného spočívajícího ve vyplacení dotace. Situace se tak jeví jako patová a pro stěžovatelku je procesně neúnosná. Stěžovatelka má za to, že z její strany byly všechny možné procesní prostředky obrany vyčerpány a žaloba ve formě žaloby proti nezákonnému zásahu měla být městským soudem připuštěna a projednána.

Vyjádření žalovaného

[20] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s napadeným usnesením souhlasí. Poukázal na to, že nejsou přesná všechna stěžovatelčina tvrzení. Například jí tak soudy nedaly vždy zapravdu (např. ve věci projednávané přes městským soudem pod sp. zn. 14 A 124/2020 byla žaloba odmítnuta). Dále po zrušení rozsudku městského soudu č. j. 3 A 4/2021-32 rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2023, č. j. 3 Afs 274/2021-56, vzala stěžovatelka v dalším průběhu řízení žalobu zpět. Jsou zcela správné úvahy městského soudu o tom, že soud nemůže namísto žalovaného v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem rozhodnout o vyplacení dotace, resp. splnění podmínek pro vyplacení dotace. Proto také plně ob stojí závěry městského soudu, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro podání žaloby na ochranu proti nezákonnému zásahu správního orgánu, jakožto subsidiárního nástroje ochrany práv. Primární je zde stále žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, resp. žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Žalovaný se také ohrazuje proti nařčení, že jeho cílem může být blokáce celé věci. V tomto směru odkázal na to, že před Nejvyšším správním soudem probíhá další řízení, které může být pro celkové posouzení věci zásadní. O tom svědčí i skutečnost, že městský soud přerušil řízení vedené pod sp. zn. 10 Af 3/2024, v němž se posuzuje rozhodnutí příslušného finančního úřadu, resp. Odvolacího finančního ředitelství, kterým byl stěžovatelce vyměřen odvod za porušení rozpočtové kázně z důvodu porušení podmínek poskytnuté dotace v I. až IV. etapě Projektu.

Další podání stěžovatelky

[21] Stěžovatelka v reakci na vyjádření žalovaného setrvala na svých dosavadních argumentech. Shrnula také okolnosti týkající se souvisejícího řízení před Nejvyšším správním soudem, které zmiňoval žalovaný.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[22] Kasační stížnost je důvodná.

pokračování

Otázka přerušení řízení

[23] Před samotným posouzením věci se Nejvyšší správní soud musel zabývat tím, zda mu v rozhodování nebrání dosud neukončené řízení vedené pod sp. zn. 1 Afs 226/2023, resp. zda s ohledem na něj není dán důvod pro přerušení řízení. Sedmý senát nyní dospěl k závěru, že může – s ohledem na níže uvedené důvody – o věci rozhodnout.

[24] Sedmý senát nepřehlédl, že usnesením ze dne 24. 10. 2024, č. j. 1 Afs 226/2023-42, byla jiná věc stejné stěžovatelky, tedy společnosti BPO Czech, s.r.o., postoupena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Jde o věcně úzce související případ, kdy Nejvyšší správní soud přezkoumává již shora zmíněný rozsudek městského soudu ze dne 17. 10. 2023, č. j. 11 A 190/2021-77, kterým městský soud vyhověl žalobě stěžovatelky, přičemž výrokem I. vyslovil nicotnost rozhodnutí o námitkách směřujících proti opatření žalovaného a výrokem II. zrušil pro nezákonnost opatření žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (viz body [5], [6] a [18] výše).

[25] Jak vymezil první senát v bodě 2 svého usnesení č. j. 1 Afs 226/2023-42, musel v rámci přezkumu rozsudku č. j. 11 A 190/2021-77 určit, podle jakého znění rozpočtových pravidel bylo třeba věc posoudit. Oba výroky daného rozsudku se totiž opírají o dílčí závěr, že žalovaný měl postupovat podle rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015. Městský soud k tomuto závěru dospěl na základě přechodného ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 25/2015 Sb.“), podle něhož se *právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných před účinností tohoto zákona posuzují dle dosavadních předpisů*.

[26] První senát na to navázal tak, že uvedl, že v judikatuře Nejvyššího správního soudu identifikoval dvě linie výkladu uvedeného přechodného ustanovení. Podle první z nich se na základě čl. II zákona č. 25/2015 Sb. řídí dosavadními právními předpisy *taktéž procesní otázky* včetně existence opravného prostředku proti opatření o nevyplacení dotace, byla-li dotace poskytnuta před účinností tohoto zákona. Podle druhé linie je třeba rozlišovat mezi hmotněprávními a procesněprávními vztahy, respektive otázkami, přičemž přechodné ustanovení čl. II zákona č. 25/2015 Sb. dopadá pouze na otázky hmotněprávní. Procesní otázky včetně existence opravného prostředku proti opatření o nevyplacení dotace poskytnuté před účinností novely se řídí předpisy účinnými v době rozhodování. První senát předložil rozšířenému senátu otázku, jaká z uvedených linií výkladu čl. II zákona č. 25/2015 Sb. se uplatní, a zároveň navrhl rozsah tohoto přechodného ustanovení omezit na otázky hmotněprávní.

[27] K tomu sedmý senát dodává a blíže doplňuje nad rámec skutečností uvedených v bodě [25], že městský soud vycházel v rozsudku č. j. 11 A 190/2021-77 jak u procesních otázek, tak u otázek hmotněprávních z toho, že žalovaný měl postupovat podle rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015. V tomto smyslu konstatoval, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu jsou opatření žalovaného i rozhodnutí o námitkách rozhodnutími ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015 je možné proti opatření o nevyplacení dotace podat námitky. Podle přechodných ustanovení zákona č. 25/2015 Sb., jak dále městský soud uváděl, se však právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují

podle rozpočtových pravidel v dosavadním znění. Vzhledem k poskytnutí dotace v roce 2010 proto v této věci měly správní orgány dle městského soudu postupovat dle rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, jež možnost podat námitky proti opatření podle § 14e neupravovala. Rozhodnutí o námitkách vydaná za této situace považuje – dle městského soudu – judikatura i odborná literatura za nicotná z důvodu nedostatku pravomoci rozhodovat o takovém opravném prostředku. V případě hmotněprávních otázek – při hodnocení zákonnosti opatření žalovaného – bylo dle městského soudu podstatné, že žalovaný nesprávně aplikoval § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném od 20. 2. 2015. Podle téhož ustanovení ve znění účinném do 19. 2. 2015, jehož mělo být na základě přechodného ustanovení zákona č. 25/2015 Sb. podle městského soudu správně užito, poskytovatel nemusí vyplatit dotaci v případě porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Žalovaný argumentoval nedodržením účelu dotace a porušením dotačních podmínek, pochybení vztahující se k veřejným zakázkám nevytýkal. Městský soud proto opatření žalovaného zrušil pro nezákonnost.

[28] S ohledem na výše uvedené konstatuje nyní sedmý senát, že je zjevné, že rozhodování rozšířeného senátu se bude týkat věcně úzce související problematiky a zároveň otázek, které se stávající věci do jisté míry souvisí i po právní stránce. Důvod pro nepřerušení řízení vedeného pod sp. zn. 7 Afs 225/2024 je však třeba spatřovat v tom, že rozšířený senát se bude zabývat procesními i hmotněprávními otázkami týkajícími se aplikace § 14e rozpočtových pravidel ve spojení s přechodnými ustanovením zákona č. 25/2015 Sb., avšak to se míjí s předmětem rozhodování ve věci sp. zn. 7 As 225/2024. V tomto řízení se totiž posuzuje toliko otázka přípustnosti stěžovatelčiny zásahové žaloby, nikoli samo to, zda proti opatření žalovaného bylo možné podat námitky, či zda mohl žalovaný (popř. orgán rozhodující o námitkách) po hmotněprávní stránce zohledňovat pozdější úpravu; to vše za situace, kdy zde v důsledku rozsudku městského soudu č. j. 11 A 190/2021-77 ani v době zahájení řízení v nyní přezkoumávané věci, ani v den rozhodnutí městského soudu žádné opatření žalovaného (ani rozhodnutí o námitkách proti němu) neexistovalo (k tomu dále níže).

[29] Pro samotný Nejvyšší správní soud (konkrétně pro sedmý senát) tak není dán důvod pro přerušení řízení a vyčkávání na rozhodnutí (rozšířeného senátu) ve věci sp. zn. 1 Afs 226/2023.

Posouzení věci samotné

[30] Pokud jde o posouzení věci samé, přisvědčuje Nejvyšší správní soud stěžovateli, že důvody, pro které městský soud její žalobu odmítl, s ohledem na dosavadní judikaturní závěry neobstojí.

[31] Úvodem právního hodnocení celého případu lze konstatovat, že úvahám městského soudu o subsidiaritě zásahové žaloby, a to i ve vztahu k ostatním žalobním typům, včetně paralel k případům dle informačního zákona, nelze při zvažování věci upřít jistou racionalitu. Přesto však tyto úvahy ve světle dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu neobstojí.

pokračování

[32] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, platilo, že *poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.*

[33] Podle § 14e odst. 2 téhož zákona *v případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.*

[34] Podle § 14e odst. 4 pak platilo, že *na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.* Ústavní soud nálezem ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, vyslovil, že výluka ze soudního přezkumu byla protiústavní.

[35] Výkladem citované úpravy se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zabýval již v usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, v němž dospěl k následujícím závěrům. Nevyplatí-li poskytovatel příjemci část dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v rozhodném znění, má povinnost to příjemci oznámit a tento jeho úkon je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (body 57–59). Zatímco v některých případech je poskytovatel oprávněn tímto způsobem rozhodnout toliko o dočasném nevyplacení části dotace, v jiných může být jeho rozhodnutí i definitivní. Rozsah oprávnění poskytovatele, pokud jde o konečné posouzení, se s ohledem na zákonné vymezení porušení rozpočtové kázně odvíjí od toho, zda je porušení pravidel spatřováno ve vztahu k již vyplaceným finančním prostředkům dotace nebo její části, nebo ve vztahu k prostředkům, které vyplaceny nebyly.

[36] Rozšířený senát se dalšími souvislostmi týkajícími se opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel podrobně zabýval v dalších částech usnesení *Jihočeská univerzita*, přičemž jejich podrobný rozbor by šel nad rámec nyní posuzované otázky; ve zkrácené podobě je však ohledně nich možno odkázat na výklad obsažený v dalším rozhodnutí rozšířeného senátu, konkrétně rozsudku ze dne 14. 12. 2022, č. j. 9 Afs 314/2019-78, č. 4432/2023 Sb. NSS (viz zejména body 12 až 15). V tomto ohledu tak nyní soud pro bližší pochopení těchto souvislostí odkazuje na bod 13 rozsudku č. j. 9 Afs 314/2019-78, dle kterého:

„Pokud již byly vyplaceny prostředky, v jejichž použití příjemcem je spatřováno porušení pravidel, může poskytovatel svým rozhodnutím toliko dočasně pozastavit výplatu další části dotace. Případné porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie by totiž představovalo porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel, které je oprávněn posuzovat pouze příslušný správce daně (usnesení ve věci Jihočeská univerzita, body 61–74). Závěry správce daně jsou pro poskytovatele závazné a odvíjí se od nich i konečný dopad rozhodnutí poskytovatele o nevyplacení části dotace (bod 76). Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena [...], vyplatit. Nevyplacení dotace bylo skutečně jen dočasné. Konstatuje-li však správce daně porušení rozpočtové kázně a vyměří odvod za její porušení, k proplacení dotace nedojde, protože nevyplacená část dotace se započte na

vyměřený odvod [...]. Nevyplacení dotace poskytovatelem je ve spojení s vyměřeným odvodem za porušení rozpočtové kázně jejím trvalým snížením.“ (bod 77).“

[37] V každém případě se však judikatura sjednotila na tom, že dané opatření, bez ohledu na to, zda jím poskytovatel dotace rozhoduje o definitivním krácení dotace (v případě, že není dán prostor pro správce daně rozhodovat o porušení rozpočtové kázně), či „jen“ o dočasném nevyplacení (části) dotace (v případě, že následuje příslušný postup správce daně), jde o opatření soudně přezkoumatelné. K tomu soud odkazuje např. na bod 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2023, č. j. 9 Afs 203/2023-45, č. 4557/2024 Sb. NSS, dle kterého „je třeba opatření poskytovatele dotace považovat za rozhodnutí dle § 65 a násl. s. ř. s.“, a to bez ohledu na to, zda jde o rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (viz také usnesení č. j. 1 Afs 226/2023-42, bod 42).

[38] Přehledně zmíněné závěry shrnul Nejvyšší správní soud v bodě 23 rozsudku č. j. 3 Afs 274/2021-56, podle kterého se judikatura „ustálila na závěru, že opatření o krácení (respektive pozastavení platby části) dotace dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím v materiálním smyslu, které je způsobilé soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44, odst. [39], nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, odst. [49] a [57] - [59])“ [...]. Je-li jedním z možných vyústění žádosti o proplacení (části) dotace, kromě faktického úkonu správního orgánu (žalovaného), spočívajícího právě ve vyplacení (části) dotace, i vydání rozhodnutí o nevyplacení (části) dotace (Opatření), které lze považovat za rozhodnutí ve věci samé (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.), pak proti nečinnosti při vydávání tohoto rozhodnutí bylo možné brojit nečinnostní žalobou (tj. taková žaloba by byla přípustná).“ Nyní Nejvyšší správní soud doplňuje, že zatímco vyplacení dotace se děje neformálním faktickým úkonem (právě tím, že poskytovatel příslušnou částku proplatí), nevyplacení se činí prostřednictvím opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel.

[39] Zároveň Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Afs 274/2021-56, v bodě 29, vyslovil pro nynější případ důležitý závěr (byť mělo jít o konstatování „pouze pro úplnost“), že „proti nezákonné nečinnosti správního orgánu, spočívající v nevyplacení (části) dotace se obecně lze bránit zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2023, č. j. 1 Afs 257/2022 - 56, odst. [24], nebo rozsudky rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 14. 12. 2022, č. j. 9 Afs 314/2019 - 78, či ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017-36)“ (podtržení přidáno). Rozlišujícím kritériem pro rozlišování mezi možnostmi podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a žalobou na ochranu proti nezákonnému zásahu pak je to, čeho se žalobce domáhá – zda vydání negativního rozhodnutí v podobě opatření poskytovatele (které je za splnění dalších podmínek soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu), nebo faktického vyplacení dotačních prostředků. K tomu Nejvyšší správní soud v citovaném bodě 29 rozsudku č. j. 3 Afs 274/2021-56 ve vazbě na okolnosti jím posuzované věci uvedl, že „[r]ozhodující ovšem je, že v posuzované věci se stěžovatelka žalobou nedomáhala vyplacení zadržovaných prostředků prostřednictvím zásahové žaloby, nýbrž výslovně uvedla, že se prostřednictvím nečinnostní žaloby domáhá vydání rozhodnutí ve věci její žádosti ze dne 13. 5. 2015. Právě o této žalobě tedy soud správně rozhodoval“.

pokračování

[40] Dlužno ovšem dodat, že pro přípustnost zásahové žaloby v obdobných případech je důležité také to, zda již ve věci bylo vydáno „rozhodnutí“ – opatření o nevyplacení (části) dotace. Pokud by tomu tak bylo, byla by zásahová žaloba nepřipustná. K tomu opět rozsudek č. j. 3 Afs 274/2021-56, konkrétně jeho bod 30: *„za situace, kdy již bylo ve věci vydáno rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu, zásahová žaloba (brojící proti postupu žalovaného, předcházejícímu vydání tohoto rozhodnutí) je již nepřipustná pro její subsidiární povahu (viz § 5 s. ř. s.) ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V rámci přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí může soud posoudit i zákonnost postupu správního orgánu předcházejícího jeho vydání; zásahová žaloba neslouží k tomu, aby soud prováděl supervizi postupu orgánů veřejné správy (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019 - 39, publikovaný pod č. 3974/2020 Sb. NSS).“*

[41] V tomto kontextu nelze pominout, že žalovaný již opakovaně vydal ve věci své opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel – naposledy opatření z 1. 3. 2021. Nabízela by se tedy úvaha, za takových podmínek byla zásahová žaloba nepřipustná. Je však třeba vzít v potaz to, co reflektoval v napadeném usnesení i městský soud, to sice, že *„zrušením opatření vydaným dne 1. 3. 2021 podle § 14e zákona o rozpočtových pravidel došlo ke dni 9. listopadu 2023 k takovému skutkovému stavu, že v současné době neexistuje žádné rozhodnutí o její žádosti o proplacení V. etapy Projektu“* (bod 29 napadeného usnesení). Toto opatření zrušil městský soud rozsudkem č. j. 11 A 190/2021-77 (viz např. bod [5] a [28]). Bez ohledu na to, že o kasační stížnosti proti tomuto rozsudku rozhoduje Nejvyšší správní soud v řízení sp. zn. 1 Afs 226/2023 (v němž byla také věc postoupena rozšířenému senátu), je zjevné, ani v době podání zásahové žaloby stěžovatelky (15. 12. 2023), ani v době vydání napadeného usnesení městského soudu (29. 8. 2024) zde nebylo žádné rozhodnutí – opatření žalovaného (a ani případné rozhodnutí o námitkách vůči němu) – které by podání zásahové žaloby a věcnému rozhodnutí o ní bránilo (dle § 87 odst. 1 s. ř. s. *soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí; rozhoduje-li soud pouze o určení toho, zda zásah byl nezákonný, vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době zásahu*).

[42] Zde je důležité, že Nejvyšší správní soud již v minulosti úvahy, které se takové situace – kdy opatření poskytovatele dotace „odpadne“ – formuloval. Stalo se tomu tak v rozsudku ze dne 28. 3. 2023, č. j. 1 Afs 257/2022-56, v němž konstatoval právě to, že městský soud rozhodoval na základě skutkového stavu ke dni vydání napadeného rozsudku (§ 87 odst. 1 s. ř. s.); důsledku pozdějšího vydání opatření poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel (v průběhu řízení o zásahové žalobě) tak již nebyly dány podmínky pro rozhodování o zápůřčí zásahové žalobě – viz body 24, 26 a 27 rozsudku č. j. 1 Afs 257/2022-56 (to ovšem obecně nevylučovalo deklaratorní zásahovou žalobu – též rozsudek, bod 27). Zároveň ovšem v bodě 24 vyslovil, že *„[a]by se žalovaný [poskytovatel dotace] mohl teoreticky dostat do stavu ‚nezákonné nečinnosti spočívající v nevyplacení dotčených prostředků‘, muselo by toto rozhodnutí být nejprve ‚odklizeno‘ (a následně být nečinný ve vztahu k adekvátnímu procesnímu vývoji ve věci), což se ke dni rozhodování městského soudu nestalo“* (podtržení doplněno).

[43] Z rozsudku č. j. 1 Afs 257/2022-56 tak nyní Nejvyšší správní soud dovozuje, že byly splněny podmínky pro meritorní rozhodování městského soudu o stěžovatelčině zásahové žalobě. V době vydání napadeného usnesení zde nebylo žádné opatření žalovaného – to bylo „odklizeno“ rozsudkem městského soudu č. j. 11 A 190/2021-77.

[44] Jak již bylo naznačeno, za daného stavu neobstojí úvahy městského soudu o nepřijatelnosti stěžovatelčiny zásahové žaloby s ohledem na princip subsidiarity. Stěžovatelka podle toho, čeho konkrétně se domáhala, mohla zvolit ten který žalobní typ – buď nečinnostní žalobu, pokud by se domáhala vydání (dalšího) opatření žalovaného, nebo zásahovou žalobu, pokud se domáhala tvrzené nezákonnosti (nečinnosti) žalovaného při vyplacení příslušné části dotace (jde sice o situaci do jisté míry netypickou a z jistého systémového pohledu ne zcela ideální, to však nic nemění na tom, že jde o důsledek atypické právní úpravy, která v případě nevyplacení dotace počítá s formalizovaným opatřením, v případě vyplacení „toliko“ s faktickým úkonem poskytovatele). To platí za situace, kdy zde právně neexistovalo žádné rozhodnutí (opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel) – pouze při jeho existenci v době rozhodování městského soudu by byla zápůrčí zásahová žaloba nepřijatelná s ohledem na princip subsidiarity.

[45] Zároveň Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje městskému soudu v tom, že by při věcném projednání zásahové žaloby nepřijatelně nahrazoval činnosti a úvahy poskytovatele dotace (či případně správce daně). Jak poznamenává v kasační stížnosti stěžovatelka, rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a žalobou na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu není v tom, že se „materiální“ otázky mohou přezkoumávat pouze v žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Zásahová žaloba je pouze jiným procesním prostředkem k dosažení stejného cíle, kterým je ochrana veřejných subjektivních práv toho kterého žalobce. To, že žalobou proti nezákonnému zásahu lze dosáhnout přezkumu důvodů vedoucích k nečinnosti poskytovatele při vyplacení dotace, popř. že se tím otevírá (možná ne zcela vhodně) prostor k „obejití“ postupů správce daně [v případě, že by jinak nečinnost poskytovatele při proplacení dotace byla toliko dočasná, neboť by nerozhodoval o nevyplacení „definitivně“, nýbrž že by šlo o případ, kdy by v důsledku porušení rozpočtové kázně měl příslušná zjištění a opatření učinit správce daně (viz část „III. D. Porušení rozpočtové kázně“ usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, zejména body 61, 67 a 68)], je opět důsledkem specifické právní úpravy a závěrů v tomto smyslu vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Stěžovatelčina kasační stížnost tedy byla důvodná, proto Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Důvody, pro které městský soud žalobu odmítl, neobstojí. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V něm se bude zabývat důvodností podané žaloby, přičemž dle okolností věci zohlední případný skutkový vývoj a právní vývoj (například „obživení“ opatření žalovaného v důsledku rozhodování ve věci sp. zn. 1 Afs 226/2023 či nutnost zohlednění závěrů, které Nejvyšší správní soud v této souvislosti vysloví). V novém rozhodnutí městský soud rovněž rozhodne i o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

pokračování

V Brně dne 24. února 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu