ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobkyně: **SVCS Process Innovation s.r.o.**, se sídlem Optátova 708/37, Brno, zast. JUDr. Milanem Jelínkem, advokátem se sídlem Sokolovská 49/5, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, na ochranu před nezákonným zásahem, in eventum proti rozhodnutí, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2016, č. j. 3 A 70/2015 – 67,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 3. 2016, č. j. 3 A 70/2015 – 67, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým byla (i.) pro nedůvodnost zamítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřovala v zadržování části dotace, a (ii.) pro opožděnost odmítnuta její žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2014 – oznámení o úpravě částky dotace požadované k proplacení, (iii.) bylo rozhodnuto o náhradě nákladů řízení mezi účastníky.

[2] Projednávaná věc se týká opatření podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění v době rozhodné (dále jen „rozpočtová pravidla“). Žalovaný na základě tohoto ustanovení stěžovatelce nevyplatil část z požadované částky dotace a informoval ji o tom shora uvedeným oznámením.

[3] Stěžovatelka se proti jeho postupu bránila žalobou na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle § 82 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), kterou u městského soudu podala 16. 6. 2015. Nadále nerozporovala, že jí po podání žádosti nebyla proplacena celá požadovaná částka. Opatření podle § 14e rozpočtových pravidel považovala

za dočasné a měla za to, že věcné důvody, pro které byla platba pozastavena, budou prošetřeny v řízení o porušení rozpočtové kázně. Ani v době podání žaloby (tj. více než rok od vydání oznámení o úpravě částky dotace) však nebyla zahájena daňová kontrola, která by ke konstatování porušení rozpočtové kázně mohla vést. Dočasné opatření se tak dle stěžovatelky proměnilo v definitivní snížení dotace, k čemuž § 14e rozpočtových pravidel neslouží. Dle jejího názoru neměl žalovaný pravomoc takto postupovat a finanční prostředky jí nezákonným způsobem zadržoval. Žalobou se domáhala deklarace tohoto nezákonného zásahu a navrhla, aby městský soud žalovanému uložil vyplatit zbývající část dotace.

[4] Na základě výzvy městského soudu v usnesení ze dne 11. 9. 2015, č. j. 3 A 70/2015 – 43, doplnila eventuální petit, kterým navrhla zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 4. 2014 – oznámení o úpravě částky dotace požadované k proplacení (řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je upraveno v § 65 a násl. s. ř. s.). Podání bylo městskému soudu doručeno 13. 10. 2015.

[5] Městský soud v napadeném rozsudku vycházel z toho, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterému je přípustná obrana žalobou proti rozhodnutí podle citovaných ustanovení. Tuto žalobu však odmítl jako opožděnou, neboť byla podána po uplynutí dvouměsíční lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s.

[6] Ve vztahu k zásahové žalobě konstatoval, že žalovaný měl na základě § 14a rozpočtových pravidel pravomoc vydat i takové rozhodnutí, kterým dotaci definitivně snížil. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí – oznámení o úpravě částky dotace bylo platné a nebylo zrušeno, nepřipadalo v úvahu, aby peníze, které na jeho základě nebyly stěžovatelce vyplaceny, představovaly nezákonně zadrženou část dotace. Městský soud proto žalobu vyhodnotil jako nedůvodnou. Pro úplnost dodal, že v řízení o zásahové žalobě nebylo v jeho pravomoci uložit žalovanému, aby stěžovatelce dotaci vyplatil.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[7] Důvody stěžovatelčiny kasační stížnosti lze dle jejich obsahu podřadit pod § 103 odst. 1 písm. d), a) a e) s. ř. s. Zákonnost výroku o zamítnutí zásahové žaloby zpochybňuje proto, že související odůvodnění městského soudu považuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a protože soud vycházel z nesprávného právního názoru ohledně povahy opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. Tvrdí také nezákonnost výroku o odmítnutí žaloby proti rozhodnutí, kterou považuje za včasnou. V souvislosti s tím napadá výrok o náhradě nákladů řízení, který je na předchozích dvou závislý.

[8] Předně namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný. Má za to, že městský soud redukoval žalobu pouze na tu část, kterou brojila proti samotnému aktu krácení dotace. Nezabýval se námitkami proti trvání tohoto zásahu ve spojení se skutečností, že neproběhl řádný proces, v jehož rámci by mohla uplatňovat svá práva. Směšoval tak okolnosti vydání oznámení o úpravě částky dotace a jeho následky.

[9] Zadruhé se domnívá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku týkající se povahy opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. Na rozdíl od něj má za to, že se nejedná o rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., ani o prostředek k definitivnímu krácení dotace, ale o pouhé dočasné pozastavení jejího vyplácení. Na podporu svého názoru odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která existovala v době vydání oznámení

o úpravě částky dotace (rozsudky ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 – 87, a ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 – 26).

[10] Upozornila také, že z oznámení o úpravě částky dotace nebylo zřejmé, že by jím měla být dotace trvale snížena. Pokud se tedy chtěla soudní cestou bránit pouze v případě, pokud by došlo k definitivnímu krácení, nemohla rozpoznat, že se má na soud obrátit již po vydání oznámení. K tomuto kroku chtěla přistoupit teprve po té, co by případně bylo rozhodnuto o porušení rozpočtové kázně a uložen odvod.

[11] Dále nesouhlasí s tím, že v pravomoci soudu nebylo uložit žalovanému vyplacení části dotace. Má za to, že se jedná o zákaz porušování jejích práv, respektive příkaz k obnovení stavu před zásahem ve smyslu § 87 odst. 2 s. ř. s. Městský soud svůj opačný závěr blíže neodůvodnil.

[12] Ve vztahu k odmítnutí žaloby proti rozhodnutí především namítala, že postup městského soudu byl překvapivý. Nejprve ji vyzval, zda nepřehodnotí zvolený žalobní typ a nedoplní příslušný petit, posléze ale žalobu odmítl jako opožděnou.

[13] Zdůraznila také, že opatření podle § 14e bylo vyloučeno ze soudního přezkumu. Výluka byla zrušena až nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, 177/2015 Sb. (respektive jím byla konstatována protiústavnost výluky, jelikož příslušné ustanovení nebylo od 20. 2. 2015 v rozpočtových pravidlech obsaženo, pozn. NSS). Stěžovatelce proto nelze odpírat přístup k soudu s odkazem na to, že měla žalobu podat ve lhůtě dvou měsíců od doručení oznámení.

[14] Dle jejího názoru navíc nelze datum doručení oznámení odvíjet od okamžiku, kdy jí bylo zpřístupněno prostřednictvím systému eAccount (jedná se o elektronický systém, jehož prostřednictvím dochází ke komunikaci mezi žalovaným jako poskytovatelem dotace a příjemci dotace, pozn. NSS). Byť se na opatření podle § 14e rozpočtových pravidel nemá dle jeho odst. 4 vztahovat zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), stěžovatelka považuje tuto výluku za protiústavní. Rozpočtová pravidla neobsahují speciální úpravu a je nepřípustné, aby se proces žádnými pravidly neřídil. Navrhuje proto aplikovat § 21 správního řádu, podle kterého nemohlo být oznámení účinně doručeno vložením do systému eAccount.

[15] Z uvedených důvodů navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že městský soud postupoval správně, když se nejprve zabýval povahou opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. Jelikož dospěl k závěru, že se jedná o rozhodnutí, které žalovaný vydal v rámci své pravomoci, bylo vyloučeno, aby nevyplacení části dotace představovalo nesprávný postup.

[17] Dále podotkl, že informování finančního úřadu o tomto opatření má pouze informativní charakter, nejedná se o podnět k zahájení řízení ve věci porušení rozpočtové kázně. V případech, jako je stěžovatelčin, je porušení rozpočtové kázně pojmově vyloučeno, neboť vůbec nedošlo k vyplacení příslušné části dotace [viz § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel]. Řízení o porušení rozpočtové kázně proto nebývá v těchto situacích zahajováno.

[18] S městským soudem je zajedno také v tom, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel může mít povahu definitivního krácení dotace. Důvody pro tak silné oprávnění považuje za legitimní s ohledem na účel, který sleduje – zabránění zneužití veřejných prostředků. Stěžovatelkou citovaná judikatura byla překonána.

[19] Navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Předložení otázek souvisejících s opatřením podle § 14e rozpočtových pravidel rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu a vyjádření stěžovatelky k jeho závěrům

[20] V průběhu řízení o kasační stížnosti stěžovatelky předložil šestý senát rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu otázku, zda lze na základě § 14e rozpočtových pravidel rozhodnout o definitivním snížení dotace. Hodlal se odchýlit od názoru, který k této otázce zaujal druhý senát (k postupu šestého senátu viz § 17 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že výsledek řízení vedeného před rozšířeným senátem mohl mít vliv na rozhodnutí v nyní projednávané věci, Nejvyšší správní soud řízení o kasační stížnosti stěžovatelky přerušil usnesením ze dne 11. 10. 2016, č. j. 9 As 94/2016 – 35.

[21] Rozšířený senát ve věci rozhodl usnesením ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48. Dospěl v něm k závěru, že domníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[22] Po uveřejnění usnesení rozšířeného senátu Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 11. 5. 2017, č. j. 9 As 94/2016 – 37, rozhodl, že se v řízení o kasační stížnosti stěžovatelky pokračuje. Účastníkům dal možnost se k usnesení rozšířeného senátu vyjádřit.

[23] Svého práva využila pouze stěžovatelka. Ve svém vyjádření ze dne 8. 6. 2017 uvedla, že se neztotožňuje se závěrem rozšířeného senátu, nicméně jí nezbývá, než jej vzít na vědomí. Zdůraznila, že v době vydání oznámení stála judikatura Nejvyššího správního soudu na názoru, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel slouží pouze k dočasnému pozastavení dotace, proti kterému se lze bránit zásahovou žalobou. Proto prvotně nebrojila proti samotnému opatření; měla za to, že je dočasné. Na soud se obrátila teprve v okamžiku, kdy zjistila, že žádná další fáze otevřena nebude, že nedojde k prošetření případného porušení rozpočtové kázně a že je tedy opatření definitivní.

[24] Má za to, že v její věci musí být ke změně náhledu na povahu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel přihlédnuto. Svá práva chránila bděle a postupem městského soudu bylo zklamáno její legitimní očekávání. Nemohla předpokládat, že se má proti oznámení o úpravě částky dotace bránit žalobou proti rozhodnutí, a to navíc za situace, kdy byla v zákoně zakotvena výluka ze soudního přezkumu. Na soud se obrátila až ve chvíli, kdy jí bylo zřejmé, že žalovaný považuje opatření podle § 14e rozpočtových pravidel za definitivní snížení dotace.

[25] Dále uvedla, že Nejvyšší správní soud již podobnou situaci řešil, a to v rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 – 50. Tam dovodil, že včasnost žaloby proti rozhodnutí o krácení dotace je nutno odvíjet od toho, zda žalobce podal včas zásahovou žalobu, kterou se domáhal obrany proti krácení dotace. Navrhuje, aby tímto způsobem soud postupoval i v její věci.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[26] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přezkumem rozsudku v tomto rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[27] Předně uvádí, že úvaha městského soudu, dle které je opatření podle § 14e rozpočtových pravidel rozhodnutím, proti kterému je přípustná žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s., je v souladu s aktuálním usnesením rozšířeného senátu sp. zn. 6 Afs 270/2015. Stěžovatelka vzala tuto skutečnost na vědomí, jak vyplývá z jejího vyjádření k tomuto usnesení, a pro svůj názor, že prostředkem obrany je zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s., nadále neargumentuje. Není tedy nutné, aby se Nejvyšší správní soud k této otázce dále vyjadřoval, a na odůvodnění usnesení rozšířeného senátu na tomto místě odkazuje (viz jeho část III. C.).

[28] Není nicméně zřejmé, proč za této situace městský soud přistoupil k věcnému přezkumu stěžovatelčiny zásahové žaloby. Pokud konstatoval, že se v projednávané věci měla bránit žalobou proti rozhodnutí, zásahovou žalobu měl odmítnout jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. Nevyplacení, respektive slovy stěžovatelky zadržení části dotace, nebylo nic jiného než následek rozhodnutí, kterým žalovaný dotaci „upravil“ (na tomto místě lze ponechat stranou, zda se jednalo o dočasné pozastavení platby, nebo o definitivní krácení dotace). Proto nebylo možné se proti němu samostatně bránit.

[29] Vzhledem k tomu, že městský soud zásahovou žalobu i za těchto okolností věcně projednal, řízení o ní bylo zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., k čemuž byl Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Námitkami, jimiž stěžovatelka rozporovala důvody, pro které městský soud zásahovou žalobu zamítl, se nezabýval, neboť by to bylo zcela nadbytečné za situace, kdy k meritornímu posouzení vůbec nemělo dojít.

[30] Stále však bylo potřeba zhodnotit včasnost stěžovatelčiny žaloby proti rozhodnutí; tato otázka byla v projednávané věci stěžejní. Nejvyšší správní soud vzal v úvahu její specifické okolnosti - deficity zákonné úpravy a vývoj judikatury, která se k ní vztahovala. Na tomto základě dospěl k závěru, že stěžovatelčiny námitky jsou důvodné.

[31] Předně považuje za vhodné shrnout skutkové okolnosti projednávané věci. Stěžovatelce bylo rozhodnutím žalovaného ze dne 25. 4. 2013, č. j. 76-13/6.2M02-880/13/61200, přislíbeno poskytnutí dotace v rámci Operačního programu Podnikání a inovace na projekt Rozšíření exportních aktivit do nových teritorií v maximální výši 3 118 000 Kč. Dotace měla být vyplácena zpětně na základě doložených realizovaných výdajů, a to v maximální výši 50 % výdajů projektu v souladu s podmínkami poskytnutí dotace v rámci prioritní osy 6. Služby pro rozvoj podniků, opatření 6.2 Podpora marketingových služeb, programu Marketing. Dotace byla spolufinancována z rozpočtu Evropské unie.

[32] Dne 31. 3. 2014 stěžovatelka požádala o výplatu příslušné části realizovaných výdajů, a to ve výši 2 589 759 Kč. Žalovaný však některé z uplatněných výdajů vyhodnotil jako nezpůsobilé ve smyslu dotačních podmínek a částku dotace schválil pouze ve výši 2 188 169 Kč. Stěžovatelku o tom informoval oznámením o úpravě částky dotace, jehož součástí byla tabulka jednotlivých nezpůsobilých výdajů s uvedením rozsahu krácení a jeho typového důvodu.

[33] Následovala série neformální korespondence mezi stěžovatelkou a žalovaným, která se týkala věcných důvodů krácení dotace, konkrétně souladu výdajů s pravidly pro zadávání veřejných zakázek dle dotačních pravidel. Ke shodě však nedošlo.

[34] Později (14. 4. 2015) se stěžovatelka na žalovanou obrátila se žádostí o sdělení stavu věci a vyplacení zadržené části dotace. V té již neřešila věcné důvody krácení, ale požádala o vyplacení zbytku dotace s argumentem, že žalovaný měl podle § 14e zákona možnost výplatu dotace pouze pozastavit. Vzhledem k tomu, že o porušení rozpočtové kázně podle § 44 téhož zákona může rozhodnout pouze příslušný finanční úřad a ani 11 měsíců ode dne konstatování podezření na porušení rozpočtové kázně s ní nebyla zahájena daňová kontrola, dovodila, že dle finančního úřadu u ní k porušení rozpočtové kázně nedošlo. Za těchto okolností měla za to, že je jí nevyplacená část dotace zadržována protiprávně.

[35] Žalovaný na žádost stěžovatelky reagoval dopisem ze dne 21. 5. 2015, č. j. MPO 19169/15/61300 MIPOX01WSR93. Nejprve v něm zopakoval důvody, pro které dospěl k závěru, že porušila pravidla pro zadání veřejných zakázek, a vysvětlil, že v této situaci nemohl peníze vyplatit. Z dopisu je zřejmé, že své opatření považoval za konečné. Uvedl také, že se v případě stěžovatelky nemohlo jednat o porušení rozpočtové kázně podle § 44 rozpočtových pravidel, protože příslušnou část dotace nikdy neobdržela. Nepřicházelo tedy v úvahu, aby finanční úřad porušení rozpočtové kázně konstatoval.

[36] Žalovaný v projednávané věci postupoval podle § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění (tj. ve znění účinném do 19. 2. 2015), podle kterého platilo:

> *(1) 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.*
>
> *(2) 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.*
>
> *(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.*
>
> *(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*

[37] Mezi účastníky není sporné, že toto ustanovení bylo možné aplikovat. Stěžovatelka je příjemkyní dotace spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a část dotace jí nebyla vyplacena na základě domněnky žalovaného o porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky podle dotačních podmínek. Problémy začaly vznikat proto, že zákonná úprava je poměrně

strohá a stěžovatelka se se žalovaným neshodla na jejím výkladu a způsobu aplikace v projednávané věci. Do popředí vystupují zejména tři okruhy otázek: (i.) vyloučení přezkumu opatření ve správním soudnictví, (ii.) režim soudního přezkumu a (iii.) dočasnost vs. konečná povaha opatření.

[38] První problematikou se zabýval Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14, ve kterém konstatoval, že výluka ze soudního přezkumu je protiústavní. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že se tak stalo až 16. 6. 2015, tj. více než rok po té, co bylo v projednávané věci vydáno oznámení o úpravě částky dotace ze dne 28. 4. 2014, a že ve stejný den byla podána žaloba. Zaprvé však upozorňuje, že již 20. 2. 2015 vstoupila v účinnost novela zákona o rozpočtových pravidlech, na základě které byla výluka ze soudního přezkumu ze zákona vypuštěna. Zadruhé, a to především, zdůrazňuje, že pokud by stěžovatelka chtěla zákonnost oznámení o úpravě částky dotace zpochybnit, mohla žalobu v řádném termínu (tj. ve dvouměsíční lhůtě podle § 72 odst. 1 s. ř. s.) podat a v jejím rámci přednést důvody, pro které má za to, že je zákonná úprava protiústavní. Nic by jí nebránilo v tom, aby postupovala stejně jako stěžovatel ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 As 12/2014, z něhož vzešel návrh Ústavnímu soudu na zrušení příslušné části § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Že si takto nepočínala, nemůže samo o sobě vést k závěru, že jí lhůta k podání žaloby má být *de facto* prominuta. Jinými slovy samotná existence výluky ze soudního přezkumu nemohla zpochybnit závěr městského soudu o opožděnosti její žaloby.

[39] Druhou otázkou se zabýval rozšířený senát v usnesení sp. zn. 6 Afs 270/2015. Jak již bylo uvedeno, dospěl v něm k závěru, že přípustným prostředkem obrany proti opatření podle § 14e rozpočtových pravidel je žaloba proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s. Ani to však nemělo pro projednávanou věc zásadní význam, přestože se stěžovatelka primárně bránila zásahovou žalobou. Na základě výzvy městského soudu totiž doplnila petit odpovídající žalobě proti rozhodnutí a městský soud při posouzení její včasnosti vycházel z toho, že by byla opožděná, i kdyby stěžovatelka žalobní typ „trefila“ (oznámení bylo vydáno 28. 4. 2014, stěžovatelka se s ním musela seznámit, neboť na něj 2. 5. 2014 reagovala, žalobu však podala až 16. 6. 2015, přestože lhůta k jejímu podání činila podle § 72 odst. 1 s. ř. s. dva měsíce od oznámení rozhodnutí).

[40] Stěžejní naopak byla otázka, zda může mít opatření podle § 14e rozpočtových pravidel definitivní povahu. Také v tomto ohledu je v současné době možné vycházet ze závěrů rozšířeného senátu. Podle nich lze takto postupovat v případě, kdy se poskytovatel dotace domníval, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně. Právě taková situace nastala v projednávané věci; v případě stěžovatelky nemohlo dojít k porušení rozpočtové kázně, jelikož jí peněžní prostředky nikdy nebyly vyplaceny (srovnej k tomu § 44 rozpočtových pravidel a části III. D. a E. usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 6 Afs 270/2015).

[41] Je však třeba zdůraznit, že příjemce dotace musí dle rozšířeného senátu vždy vědět, zda je vůči němu uplatňováno opatření dočasné, nebo konečné. Pouze tak se proti němu může efektivně bránit (viz usnesení sp. zn. 6 Afs 270/2015, body [88] až [91]). V projednávané věci přitom nebylo dlouhou dobu jasné, o kterou z těchto dvou variant se jedná. Stěžovatelka se o konečném charakteru opatření dozvěděla až z dopisu žalovaného ze dne 21. 5. 2015, č. j. MPO 19169/15/61300 MIPOX01WSR93, což nemůže jít k její tíži.

[42] Z oznámení o úpravě částky dotace nelze zjistit, zda se mělo jednat o opatření dočasné, nebo konečné. Po stěžovatelce přitom nebylo možné legitimně požadovat, aby si úsudek o jeho povaze učinila pouze na základě znění § 14e rozpočtových pravidel, protože zákonná úprava byla v rozhodné době nedostatečná. O jejím výkladu panovaly značné pochybnosti, a to i na půdě Nejvyššího správního soudu. V rozsudcích ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 – 87, a ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 – 26, na které stěžovatelka opakovaně odkazovala, soud zmínil (byť pouze na okraj), že se jedná o opatření dočasné. V rozsudku ze dne 16. 2. 2016, č. j. 2 Afs 227/2015 – 38, konstatoval, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel může mít i definitivní charakter. Záhy byl tento závěr zpochybněn šestým senátem, který věc postoupil rozšířenému senátu usnesením ze dne 27. 4. 2016, č. j. 6 Afs 270/2015 – 35. Teprve rozšířený senát spornou otázku uspokojivým způsobem vyřešil, ale stalo se tak až 2 roky po té, co žalovaný k opatření podle § 14e v projednávané věci přistoupil.

[43] Z postupu stěžovatelky po vydání oznámení se jeví, že opatření žalovaného původně chápala jako pozastavení platby dotace (srovnej její žádost ze dne 14. 4. 2015), což jí za popsaných okolností nelze vyčítat; bylo věcí žalovaného, aby režim opatření uvedl na pravou míru. Učinil tak ale až v dopise z 21. 5. 2015, na což stěžovatelka reagovala dne 16. 6. 2015 podáním žaloby. Zdůrazňovala v ní, že se na soud obrátila teprve v situaci, kdy zjistila, že jí žalovaný na základě § 14e rozpočtových pravidel dotaci fakticky snížil. Konzistentně také uvádí, že proti pozastavení platby se nechtěla soudní cestou bránit a že brojí proti definitivnímu krácení dotace (byť měla nesprávně za to, že žalovaný neměl pravomoc tímto způsobem postupovat). Stěžovatelčina žaloba tedy svým obsahem nesměřovala proti oznámení o úpravě částky dotace, ale až proti dopisu z 21. 5. 2015. Teprve ten lze ve světle závěrů rozšířeného senátu považovat za konečné rozhodnutí o nevyplacení části dotace. Až z něj se stěžovatelka dozvěděla, že úmyslem žalovaného bylo takto postupovat a jaké důvody jej k tomu vedly.

[44] Obsah žaloby byl z těchto důvodů v rozporu s petitem, kterým stěžovatelka navrhovala zrušení oznámení o úpravě částky dotace. Nejprve tedy bylo třeba tento rozpor odstranit postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. (srovnej např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2006, č. j. 6 Aps 2/2005 – 60, a ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 – 197). Teprve po té bylo možné posuzovat, zda byla žaloba včasná. Vzhledem k tomu, že popsaný rozpor nebyl v řízení před městským soudem odstraněn, nebylo vyjasněno, od kterého okamžiku začala běžet dvouměsíční lhůta k podání žaloby. Za těchto okolností nemohlo posouzení včasnosti žaloby obstát.

[45] V dalším řízení městský soud stěžovatelku vyzve k odstranění vady žaloby spočívající v rozporu mezi jejím obsahem a petitem, pokud tak po obdržení tohoto rozsudku neučiní sama. Teprve po té posoudí včasnost žaloby a případně přistoupí k věcnému přezkumu rozhodnutí o konečném nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel.

[46] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že včasnost žaloby bude třeba odvíjet od podání původní zásahové žaloby, a to s ohledem na to, že v mezidobí došlo ke změně judikatorního nahlížení na povahu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel i z pohledu režimu soudní ochrany (žalobního typu). V rozsudcích ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 – 87, a ze dne 6. 3. 2014, č. j. 9 Afs 107/2013 – 26, Nejvyšší správní soud naznačil, že přípustným prostředkem obrany je zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s. V rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44, vyslovil, že se jedná o rozhodnutí, jehož vydání v náležité formě se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s.

V návaznosti na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 pak byla vytvořena praxe, dle které je opatření potřeba považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. I tato problematika však byla vyjasněna až usnesením rozšířeného senátu sp. zn. 6 Afs 270/2015. Za těchto okolností (a navíc za situace, kdy rozhodné znění rozpočtových pravidel upravovalo výluku ze soudního přezkumu, byť ta sama o sobě nebyla rozhodující) nelze odvíjet včasnost žaloby proti rozhodnutí až od okamžiku, kdy byl doplněn příslušný žalobní petit. Takový postup by v konečném důsledku mohl vést až k odepření spravedlnosti stěžovatelce (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 – 50).

[47] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že se nezabýval námitkami, kterými stěžovatelka zpochybňovala zákonnost doručení oznámení o úpravě částky dotace. Za popsané situace by to bylo předčasné.

V. Závěr a náklady řízení

[48] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek zrušil podle § 110 odst. 1, věty první před středníkem, s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městský soud v něm bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. července 2017

JUDr. Radan Malík
předseda senátu