

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK
# JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **České vysoké učení technické v Praze**, se sídlem Zikova 1903/4, Praha 6, zast. JUDr. Karlem Zuskou, advokátem, se sídlem Radlická 3185/1c, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 1. 2018, č. j. MSMT-20166/2017-2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2018, č. j. 5 A 76/2018 - 25,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4.114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Karla Zusky, advokáta, se sídlem Radlická 3185/1c, Praha 5.

## Odůvodnění:

### I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný přípisem ze dne 15. 1. 2018, č. j. MSMT-20166/2017-2, informoval žalobce, že nevyhověl žádosti o podporu projektu „Inovace pro budovy a vnitřní prostředí budovy“, neboť žádost nesplňovala podmínky věcného hodnocení podle kapitoly *5.4.2 Věcné hodnocení Pravidel pro žadatele a příjemce - specifická část* s tím, že nesplnila minimální bodovou hranici kritérií: *9. Udržitelnost, 9.1 Udržitelnost*. Dále žalovaný odkázal na kritéria popsaná v IS KP 14+. Rovněž konstatoval, že proti uvedenému vyrozumění není opravný prostředek přípustný. V přípise ze dne 30. 1. 2018, č. j. MSMT-3409/2018-3, žalovaný

k rozkladu žalobce uvedl, že proti vyrozumění o neposkytnutí dotace nelze podat rozklad, neboť řízení o žádosti o poskytnutí dotace podle § 14 rozpočtových pravidel není řízením podle části II. a III. správního řádu. Přitom žalovaný doplnil, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, sp. zn. 9 Ads 83/2014, není možné na projednávanou věc použít.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 27. 4. 2018, č. j. 5 A 76/2018 - 25, odmítl žalobu a věc postoupil k vyřízení žalovanému. S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, městský soud upozornil, že se na rozhodnutí, kterým se nevyhoví žádosti o dotaci, vztahují obecné předpisy o správním řízení a jejich soudní přezkum není vyloučen. Byť v mezičase došlo k významné novele předmětné právní úpravy, přechodná ustanovení vyžadují, aby se na daný případ využila dřívější právní úprava. Podle městského soudu jsou proto využitelné i závěry z naposledy uvedeného rozsudku. Městský soud uvedl, že přípis žalovaného ze dne 15. 1. 2018, č. j. MSMT-20166/2017-2, je po materiální stránce správním rozhodnutím, proti kterému bylo přípustné podat opravný prostředek, případně se následně domáhat jeho přezkumu správními soudy. Dále konstatoval, že žalovaný žalobce nesprávně poučil, že nemůže podat opravný prostředek a postupoval tedy v rozporu se zákonem, když žalobci přípisem ze dne 30. 1. 2018, č. j. MSMT-3409/2018-3, sdělil, že v posuzované věci není možné podat rozklad. Soud posoudil vyrozumění žalovaného ze dne 15. 1. 2018, č. j. MSMT-20166/2017-2, jako správní rozhodnutí, proti kterému bylo možné podat rozklad (§ 152 správního řádu), přičemž žalovaný žalobce chybně poučil o nemožnosti uplatnění tohoto opravného prostředku. V důsledku toho žalobce podal správní žalobu, aniž by vyčerpal opravné prostředky v rámci veřejné správy. Soud proto žalobu podle § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl a postoupil věc žalovanému jako správnímu orgánu, jehož ministr je funkčně příslušný k rozhodování o rozkladu.

## II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalobce a repliky žalovaného

[3] Proti uvedenému usnesení podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V ní namítl, že městský soud nesprávně posoudil možnost žalobce bránit se proti vyrozumění o neposkytnutí dotace prostřednictvím rozkladu. Tento názor podle stěžovatele potvrzují i rozsudky městského soudu ze dne 24. 1. 2017, č. j. 8 A 116/2016 - 63, a ze dne 19. 5. 2017, č. j. 9 A 212/2016 - 65, jakož i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 8. 2017, č. j. 7 Afs 218/2017 - 71. Stěžovatel upozornil, že soudy v uvedených případech rozhodovaly o žalobě, aniž by žalobci v daných řízeních předem podali rozklad. Městský soud tedy měl s přihlédnutím k závěrům z napadeného usnesení ve výše uvedených případech žaloby odmítnout jako předčasné, což nesprávně neučinil. Napadené usnesení proto představuje exces z rozhodovací soudní praxe. Podle stěžovatele z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, plyne toliko závěr o povaze vyrozumění o nepřidělení dotace, které je chápáno jako rozhodnutí v materiálním slova smyslu, a proto žalovatelné ve správním soudnictví. Nelze však dovozovat, že by uvedené založilo neúspěšným žadatelům právo na opravný prostředek v oblasti veřejné správy. Podle stěžovatele by přijetí závěru, že se na neúspěšné žádosti o poskytnutí dotace vztahuje správní řád, mělo absurdní důsledky, neboť by již při podání žádosti musel správní orgán okamžitě vědět, zda dotaci přidělí či nikoliv,

a v negativním případě vést okamžitě správním řízení, což je v praxi nemyslitelné. Dále stěžovatel doplnil, že novela rozpočtových pravidel připustila aplikaci správního řádu, nicméně vyloučila uplatnění odvolání či rozkladu. Stěžovatel proto navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby napadené usnesení zrušil a věc městskému soudu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížnost není přípustná, neboť z jejího obsahu je zřejmé, že v ní stěžovatel neuplatnil její jediný možný důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e). Nadto stěžovatel ani nenapadá žádný z výroků napadeného usnesení a jen polemizuje se závazným právním názorem soudu. Žalobce uvedl, že soud správně konstatoval s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, že v dané věci bylo podání rozkladu přípustné. Stěžovatel, jestliže nevyhověl žádosti, měl postupovat podle správního řádu a ministr rozhodnout o podaném rozkladu. Žalobce poukázal na skutkové odlišnosti ve věci projednávané Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 7 Afs 218/2017, neboť v daném řízení žalobce napadal nerespektování pravidel operačního programu, což nemá s nyní projednávanou věcí žádnou souvislost, a proto se závěry z uvedeného rozsudku na projednávanou věc nemohou vztahovat. Obdobné uvedl i k odkazu na rozsudek městského soudu ze dne 19. 5. 2017, č. j. 9 A 212/2016 - 65, neboť zde měla být napadena interní depeše s tím, že soud konstatoval, že tato není rozhodnutím a o žádosti proto ještě nebylo rozhodnuto. Žalobce označil rozsudek městského soudu ze dne 24. 1. 2017, č. j. 8 A 116/2016 - 63, na který stěžovatel odkazoval, za exces z jinak konzistentní judikatury. Považuje rovněž za nepřijatelné, aby stěžovatel mohl rozhodnutí o nepřidělení dotace vyjmout z režimu správního řádu a tím jej připravit o přezkum na základě rozkladu. Podle žalobce novela rozpočtových pravidel vyjasnila, že nově není možné se proti zamítavému rozhodnutí bránit odvoláním či rozkladem. To však neznamená, že tomu tak bylo i v předchozí úpravě, podle níž se má žalobcova žádost posuzovat. Žalobce má za to, že městský soud správně dospěl k závěru o přípustnosti rozkladu, o čemž se svědčí jak znění § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel, tak i závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46. Žalobce proto navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby kasační stížnost odmítl, případně zamítl.

[5] Stěžovatel v replice k vyjádření žalobce uvedl, že kasační stížnost je přípustná, neboť z jejího obsahu je zřejmé, že napadá usnesení o odmítnutí žaloby pro jeho nezákonnost. Rovněž zdůraznil, že z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že brojí proti napadenému usnesení v jeho plném rozsahu.

## III. Posouzení kasační stížnosti

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Z obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že ji stěžovatel podal z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[7] Nejvyšší správní soud k námitce nepřípustnosti kasační stížnosti z důvodu, že stěžovatel uvedl formálně důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.,

poukazuje na rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, ve kterém uvedl, že „[k]*asační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Krajský soud napadeným usnesením žalobu odmítl, rozhodl tedy o tom, že v soudním řízení nebude pokračováno. V takovém případě však z povahy věci pro stěžovatele přicházejí v úvahu pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, přičemž pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále dle písm. c) uvedeného ustanovení, spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.*“ Je potřebné doplnit, že právní subsumpce kasačních důvodů pod konkrétní písmena § 103 odst. 1 s. ř. s. je záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem a formální uvedení nesprávného důvodu není nedostatek návrhu, který by bránil jeho věcnému projednání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS). Byť tedy stěžovatel formálně v kasační stížnosti namítal nezákonnost rozhodnutí soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., z jejího obsahu vyplývá, že ve skutečnosti uplatnil námitky ve smyslu § 103 odst. 1 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nejen proti důvodům uvedeným v napadeném usnesení, ale rovněž proti výrokům o odmítnutí žaloby a postoupení věci. Kasační stížnost je proto přípustná.

[8] Kasační stížnost však není důvodná.
[9] Podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 12. 2017, *vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje* […].

[10] Podle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 31. 12. 2017, *na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*

[11] Podle čl. II odst. 1 zákona č. 367/2017 Sb., který novelizoval s účinností od 1. 1. 2018 rozpočtová pravidla, *v řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci v případech, kdy žádost o dotaci nebo návratnou finanční výpomoc byla podána přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se postupuje podle zákona č. 218/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[12] Nejvyšší správní soud uvádí, že závěry městského soudu ohledně nezbytnosti vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení před podání žaloby jsou správné. Povahou rozhodnutí o neposkytnutí dotace se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46 (dostupný na: www.nssoud.cz), kde uvedl, že „[n]*a taková rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti nevyhověl (resp., pokud vyhověl jen částečně, v rozsahu částečného nevyhovění), se obecné předpisy o správním řízení vztahují* (obě zvýraznění doplnil Nejvyšší správní soud) *a není vyloučeno jejich soudní přezkoumání (§ 14 odst. 5 a contrario)*“.

[13] Stěžovatel při posuzování žádosti žalobce ze dne 18. 6. 2017 o poskytnutí dotace shledal důvody, pro které nemohl žádosti vyhovět. Proto byl povinen vydat na základě § 14 odst. 4 a 5 rozpočtových pravidel zamítavé rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu se všemi jeho náležitostmi (tj. zamítavým výrokem, odůvodněním a poučením o opravném prostředku). To lze dovodit přímo ze znění příslušné právní úpravy, která výslovně hovoří

o rozhodnutí, navíc s tím, že jej dává do souvislosti s obecným předpisem o správním řízení, kterým je správní řád (na což upozornil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46). Tyto požadavky stěžovatel nesplnil, neboť žalobce v rámci vyrozumění ze dne 15. 1. 2018, č. j. MSMT-20166/2017-2, byť se mělo správně jednat o rozhodnutí, nepoučil o možnosti podat řádný opravný prostředek, kterým byl v daném případě rozklad. Vadný je i přípis ze dne 30. 1. 2018, č. j. MSMT-3409/2018-3, kterým stěžovatel sdělil žalobci, že v posuzované věci není možné podat rozklad.

[14] Podle § 151 odst. 1 správního řádu „[p]*roti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad.*“

[15] Podle § 151 odst. 5 správního řádu „[n]*evylučuje-li to povaha věci, platí pro řízení o rozkladu ustanovení o odvolání.*“

[16] Podle 81 odst. 1 správního řádu „[ú]*častník může proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.*“

[17] Správní řád podle citovaných ustanovení vylučuje podání rozkladu jen v situaci, kdy tak výslovně stanoví zvláštní právní předpis. V judikatuře Nejvyššího správního soudu se připouští další možnost výluky v situaci, kdy přezkum na základě rozkladu vylučuje povaha dané věci. Jelikož rozpočtová pravidla výslovnou výluku přezkumu na základě rozkladu nestanovují, zkoumal Nejvyšší správní soud, zda přezkumu na základě rozkladu implicitně nebrání povaha řízení o poskytnutí dotace. Ani zde však Nejvyšší správní soud neshledal žádný relevantní důvod, proč by neměl být přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace na základě podaného rozkladu z povahy věci připuštěn.
[18] Správní řád je obecně postaven na zásadě dvojinstančnosti. Tato zásada je v řízení o rozkladu sice částečně modifikována tím, že devolutivní účinek je zde velmi omezený, nicméně takové omezení samo o sobě nepostačuje k implicitnímu vyloučení možnosti bránit se proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace prostřednictvím rozkladu. Vyloučení přezkumu na základě rozkladu nelze dovodit ani ze skutečnosti, že zásada dvojinstančnosti není ústavně garantovaná. Podání rozkladu nevylučuje ani povaha stěžovatele jakožto správního orgánu, neboť řízení o rozkladu u stěžovatele probíhá i v jiných věcech a jeho připuštění v projednávané věci nepřestavuje systémovou výjimku. Implicitní výluku nezpůsobuje ani to, že se jedná o žádost o poskytnutí dotace, na jejíž poskytnutí není právní nárok, neboť i v případech, kdy na vydání pozitivního rozhodnutí přiznávající určité právo není právní nárok, není a priori přezkum na základě rozkladu vyloučen. Podle Nejvyššího správního soudu proto byl stěžovatel povinen rozklad žalobce věcně projednat.

[19] Na výše uvedených závěrech nic nemění ani skutečnost, že v mezidobí došlo na základě zákona č. 367/2017 Sb. k významné změně rozpočtových pravidel, neboť přechodné ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 367/2017 Sb. přikazuje projednat žádosti, které byly podány do 31. 12. 2017, podle dosavadních předpisů, a proto se nová úprava vylučující možnost podání rozkladu na posuzovanou věc nepoužije.

[20] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že závěr stěžovatele, že by při posuzování žádosti o přidělení dotace, jejímž výsledkem bude negativní rozhodnutí, musel již od

počátku posuzovací fáze vést formalizované správní řízení (a tedy již dopředu předjímat výsledek řízení) a s žadateli úspěšnými nikoliv, není správný. Podle Nejvyššího správního soudu se ve skutečnosti celá procedura posuzování úspěšných a neúspěšných žádostí liší jen svým konečným formalizovaným výstupem. V průběhu celého posuzovacího procesu totiž musí stěžovatel ke všem žadatelům přistupovat obdobným způsobem, a to jak k úspěšnému žadateli, který je o přidělení dotace vyrozuměn neformálním způsobem podle části čtvrté správního řádu, tak rovněž i k neúspěšnému žadateli, který obdrží rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Stěžovatel zde přehlíží, že úspěšní či neúspěšní žadatele mají v rámci dané procedury stejná práva a povinnosti (čemuž odpovídají i povinnosti stěžovatele), neboť i posléze úspěšným žadatelům přináleží procesní práva (přičemž tomu odpovídají i povinnosti stěžovatele) zakotvená v druhé, resp. třetí, části správního řádu, která má být v případech postupů podle části čtvrté přiměřeně aplikována. Proto žádný z žadatelů není z hlediska zachování svých procesních práv nijak v průběhu celého posuzování žádosti znevýhodněn tím, že na konci celé posuzovací procedury obdrží v případě úspěchu vyrozumění podle části čtvrté správního řádu a v případě neúspěchu rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu. Stěžovatel proto nemusí již na začátku procedury hodnocení žádosti předjímat své konečné závěry, aby zajistil žadatelům obdobné procesní postavení.

[21] Nejvyšší správní soud uvádí, že se ve věci projednávané pod sp. zn. 7 Afs 218/2017 zabýval otázkou podstatné změny projektu, na nějž byla poskytnuta dotace. Uvedený případ se tedy skutkově od nyní projednávané věci zásadně odlišuje, a proto závěry zdejšího soudu v dané věci nejsou nyní aplikovatelné.

[22] K námitce stěžovatele, že je rozhodovací praxe městského soudu nejednotná, Nejvyšší správní soud uvádí, že ve věci projednávané u městského soudu pod sp. zn. 9 A 212/2016 byla napadena interní depeše zaslaná žadateli o dotaci v průběhu posuzování žádosti, a nikoliv konečné rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Tímto se daný případ od nyní posuzovaného odlišuje.

[23] K případu projednávanému městským soudem pod sp. zn. 8 A 116/2016 Nejvyšší správní soud uvádí, že obecně není právními závěry krajských soudů vázán. Proto v nyní posuzované věci zaujal právní názor odlišný, jakkoliv jsou skutkové okolnosti případu řešeného městským soudem pod sp. zn. 8 A 116/2016 nyní posuzované věci velmi blízké.

[24] Nejvyšší správní soud uzavírá, že soud správně žalobu dle § 46 odst. 5 s. ř. s. odmítl a věc postoupil Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy jako správnímu orgánu, jehož ministr je funkčně příslušný k rozhodování o rozkladu proti rozhodnutí ministerstva.

## IV. Závěr

[25] S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[26] Žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zcela úspěšný, proto mu Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznal náhradu nákladů řízení v plné

výši. Zástupce žalobce učinil v řízení před Nejvyšším správním soudem jeden úkon právní služby, kterým bylo písemné podání soudu ve věci samé [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif")] spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon právní služby náleží zástupci žalobce mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce žalobce je plátcem DPH, proto součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 714 Kč, tj. 21 % z částky 3.400 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl o povinnosti žalovaného zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši 4.114 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce.

**P o u č e n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. září 2018

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu