



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobce: **Svaz chovatelů českého teplokrevníka z.s.**, IČO: 601 61 370
sídlem U Hřebčince 479, Budějovické Předměstí, 397 01 Písek

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zemědělství č. j. 7855/2018-MZE-12141 ze dne 22. 2. 2018

takto:

- I.** Žaloba **se zamítá.**
- II.** Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra zemědělství (dále jen „**ministr**“), jímž byl zamítnut žalobcův rozklad a potvrzena rozhodnutí žalovaného reg. č. ž. 3071/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3072/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3073/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3074/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3075/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3078/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3079/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3080/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3081/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3083/2017-17210Sý, reg. č. ž. 3084/2017-

17210Sý, reg. č. ž. 3085/2017-17210Sý a reg. č. ž. 3437/2017-17210Sý, všechna ze dne 27. 11. 2017, jimiž bylo rozhodnuto o nepřiznání dotace v rámci dotačních programů 2.A (Udržování a zlepšování genetického potenciálu vyjmenovaných hospodářských zvířat) a 9.A (Speciální poradenství) obsažených v Zásadách, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací pro rok 2017 na základě § 1, § 2 a § 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství.

2. Důvodem pro zamítnutí všech žádostí o dotace bylo podle odůvodnění rozhodnutí jejich podání osobou, jež nebyla za žalobce oprávněna jednat, což představovalo neodstranitelnou vadu řízení.

II. Napadené rozhodnutí

3. Ministr v napadeném rozhodnutí k žalobcovu rozkladu, podepsanému tehdejšími předsedou žalobcova předsednictva, JUDr. Ing. J. S., CSc., uvedl, že v předmětné věci bylo podáno celkem 13 žádostí o poskytnutí dotace, které byly všechny podepsány K. R., jenž u svého jména uvedl funkci místopředsedy žalobcova předsednictva. Vzhledem k existenci soudních sporů vedených mezi žalobcovými členy vznikla na straně žalovaného pochybnost o tom, kdo je členem žalobcova statutárního orgánu a kdo je tedy oprávněn zastupovat jej při podávání žádostí o poskytnutí dotace. Za účelem odstranění těchto pochybností vyzval žalovaný 11. 10. 2017 žalobce k předložení dokladů k prokázání konkrétních osob oprávněných za žalobce jednat. Žalovanému však bylo předloženo pouze čestné prohlášení K. R., podle něž byl skutečně místopředsedou žalobcova předsednictva. Ministr dále uvedl, že z žalobcových stanov vyplývá, že jeho statutárním orgánem je předsednictvo složené z devíti členů volených na čtyři roky. Jako datum vzniku funkce a členství v předsednictvu je ve spolkovém rejstříku u K. R. uvedeno datum 13. 4. 2012. Vzhledem ke čtyřletému funkčnímu období tak jeho funkce člena a místopředsedy předsednictva zanikla 13. 4. 2016, a z obsahu předložených listin nebylo možno dovodit, že by byl do těchto funkcí opětovně zvolen. V této souvislosti ministr také podotkl, že zápis členů volených orgánů spolku a osob oprávněných jednat za spolek je ve spolkovém rejstříku toliko deklaratorní a rozhodující je faktický stav trvání funkce konkrétní osoby ve voleném orgánu spolku. Ministr proto potvrdil právní názor žalovaného, že žádosti byly podány osobou, jež nebyla oprávněna za žalobce jednat.

III. Žaloba

4. Žalobce se v žalobě odvolal na princip publicity v rejstříkovém řízení, z něž vyplývá, že skutečnosti zapsané ve veřejném rejstříku jsou vůči každému účinné ode dne svého zveřejnění. Jelikož žalovaný měl k dispozici výpis ze spolkového rejstříku, v němž byl K. R. uveden jako místopředseda žalobcova předsednictva, měl také jistotu v tom, kdo je členem žalobcova statutárního orgánu. Na tom nic nemění ani deklaratorní povaha zápisu členů statutárního orgánu ve spolkovém rejstříku. Má-li totiž někdo pochybnosti o tom, zda osoby zapsané jako členové statutárního orgánu jsou jimi v konkrétní době, nese důkazní břemeno o tom, že je zde rozpor mezi údaji uvedenými ve veřejném rejstříku a skutečností.
5. Žalobce připustil, že byl dopisem žalovaného z 11. 10. 2017 vyzván k předložení sedmi dokumentů, z nichž však nevyplývala pochybnost žalovaného o tom, zda byly žádosti o poskytnutí dotace podepsány oprávněnou osobou. Žalobce tak nevěděl, že by měl předložit také zápis ze své konference z 29. 6. 2016, na níž byl K. R. do funkce místopředsedy předsednictva opětovně zvolen. Zamítnutím žádostí tak žalovaný porušil zásadu součinnosti správního orgánu s účastníkem řízení a zároveň také zásadu předvídatelnosti a princip legitimního očekávání, jelikož shodná žádost byla v roce 2016 podepsána taktéž K. R. (s nímž jako s žalobcovým zástupcem žalovaný ostatně dne 2. 8. 2017 jednal) a bylo jí vyhověno. Na základě toho žalobce navrhl, aby městský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného a žalobcova replika

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že pochybnosti o oprávnění K. R. vznikly v důsledku eskalace žalobcových vnitřních sporů a předkládání různorodých informací ze strany různých osob žalovanému: o zvolení nového předsednictva, násilném převzetí svazu, podaných trestních oznámeních, soudních sporech apod. Na výzvu z 11. 10. 2017 reagovaly obě strany sporu: K. R. vystupující jako místopředseda a JUDr. Ing. J. S., CSc. vystupující jako nový žalobcův předseda; obě strany tvrdily, že jsou jedinými osobami jednajícími v žalobcově zájmu, a napadaly jednání učiněná druhou stranou.
7. Žalovaný plně setrval na správnosti svého postupu zdůrazňuje, že žalobcovým jediným oprávněným jednatelem byl s účinností od 31. 5. 2017 JUDr. Ing. J. S., CSc., jenž nedal dodatečný souhlas s jednáním K. R. ve smyslu § 440 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Zápis z žalobcovy konference konané 29. 6. 2016 označil žalovaný za nový důkaz, neuplatněný ve správním řízení. Údajné znovuzvolení K. R. místopředsedou na této konferenci se však nijak nepromítlo do údajů ve spolkovém rejstříku, s čímž koreluje i další žalobcův postup, konkrétně série dalších konferencí s programem volby nových orgánů, z nichž až výsledky té konané 31. 5. 2017 se projevíly změnou zápisu ve spolkovém rejstříku.
8. K žalobcovu argumentu, že nemohl seznat žalovaného pochybnosti o oprávnění K. R. jednat za žalobce, žalovaný uvedl, že právě nepřehledná situace v žalobcových orgánech byla předmětem zmiňovaného jednání dne 2. 8. 2017, což je zřejmé i z pořízeného zápisu. Toto jednání ovšem následovaly další protichůdné informace, proto vydal žalovaný 11. 10. 2017 výzvu, jejímž účelem bylo zjištění skutečného stavu věci. K eskalaci sporů přitom došlo až po vydání rozhodnutí o dotaci z roku 2016, zásada předvídatelnosti práva tudíž porušena nebyla. Totéž platí o principu legitimního očekávání, neboť žalobci nebylo nikdy poskytnuto žádné konkrétní ujištění nebo stanovisko, z něhož by bylo možné vyvodit legitimní očekávání na kladné vyřízení žádosti z roku 2017. Žalovaný proto navrhl, aby městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
9. Žalobce ve své replice zopakoval, že v nynější věci je rozhodující princip publicity v rejstříkovém řízení: jestliže K. R. figuroval v aktuálním výpisu ze spolkového rejstříku jako místopředseda předsednictva s datem vzniku funkce v roce 2012, tato funkce nadále trvala, neboť ve výpisu nebyl uveden údaj o jejím skončení. Žalobce též připomněl, že jeho konference konaná v roce 2017 měla za cíl jen volbu předsedy předsednictva po odstoupivším dr. V., nikoli volbu ostatních členů předsednictva. Kromě toho na jednání konaném 2. 8. 2017 se všichni přítomní členové statutárního orgánu jednoznačně přihlásili k pravosti podané žádosti o dotace, jelikož její poskytnutí bylo v zájmu celé chovatelské obce. Ačkoli toto vyjádření nemělo formálně podobu souhlasu podle § 440 občanského zákoníku, na jeho pravosti to ničeho nemění a ostatně ani zástupce žalovaného na jednání takovou formu nevyžadoval. Právě K. R. byl žalovaným na jednání pověřen realizací dohody o dalším postupu, tudíž jej nepochybně vnímal jako osobu oprávněnou za žalobce jednat. Závěrem žalobce uvedl, že výpadek dotace za rok 2017 by pro něj jako neziskovou organizaci s 20letou tradicí a stovkami členů byl fatální a poškodil by stovky chovatelů.

V. Dosavadní průběh soudního řízení

10. Městský soud žalobě rozsudkem č. j. **10A 52/2018 - 36 ze dne 14. 5. 2020** vyhověl. Jako spornou otázku vymezil to, zda byly žádosti o poskytnutí dotace podepsány oprávněnou osobou, a pokud to nebylo možné jednoznačně určit, zda žalovaný postupoval při odstraňování vzniklých nejasností v souladu se zákonem. K tomu městský soud uvedl, že pro údaje zapisované do veřejných rejstříků, mezi něž se řadí i spolkový rejstřík, platí principy formální a materiální publicity. Zápis členů orgánu spolku ve veřejném rejstříku má však pouze deklaratorní povahu a dle § 8 odst. 3 zákona o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob a o evidenci svěřenských fondů (dále jen „**zákon o veřejných rejstřících**“) platí, že třetí osoby se mohou vždy dovolat zveřejněných údajů a obsahu listin, neodnímá-li jim skutečnost nezveřejnění

účinnost. Pokud by tedy údaje o členech statutárního orgánu zapsané ve spolkovém rejstříku neodpovídaly skutečnosti, nemusel by z nich žalovaný vycházet.

11. Městský soud seznal, že v letech 2016 a 2017 docházelo v rámci žalobce ke sporu mezi dvěma členskými skupinami, jejichž představiteli byl – zjednodušeně řečeno – K. R. na straně jedné a JUDr. Ing. J. S., CSc., na straně druhé. Z obsahu správního spisu nicméně nevyplývá, že by bylo zpochybněno oprávnění K. R., jakožto zapsaného místopředsedy předsednictva, zastupovat žalobce navenek. Městský soud naopak zdůraznil, že oba názorové proudy se k podané žádosti přihlásily a doložily žalovanému v odpověď na jeho výzvu požadované listiny. Dotčená podání se lišila zejména v tom, na jaký účet měly být dotace vyplaceny; tato skutečnost však nikterak nesouvisí s oprávněním K. R. podat žádosti za žalobce.
12. Avšak ani pokud by o tomto oprávnění existovaly pochybnosti, nebylo by podle názoru městského soudu možné považovat postup žalovaného za zákonný, neboť žalobce se svými pochybnostmi řádně neseznámil a nedal mu příležitost, aby předložil důkazy dokládající, že žádosti byly podány oprávněnou osobou. Z výzvy žalovaného vůbec nevyplývá, že považoval žádosti za podané neoprávněnou osobou, a tyto pochybnosti nebylo možné dovodit ani z jiných okolností. To tím spíše, že na podání žádostí se shodovala obě názorová křídla působící uvnitř žalobce. V případě hrozby natolik závažných následků, jako je zamítnutí žádostí o poskytnutí dotace, je třeba trvat na tom, aby poskytovatel dotace svůj požadavek na doplnění anebo odstranění vad žádostí formuloval srozumitelně a jednoznačně. Pakliže tak neučinil, nemohl následně žádosti z tohoto důvodu zamítnout. Pro úplnost soud městský dodal, že žalobci nelze klást k tíži nepředložení zápisu z konference konané dne 29. 6. 2016, na níž měl být K. R. opětovně zvolen do funkce místopředsedy předsednictva, z výzvy žalovaného totiž vůbec nebylo možné dovodit, že žalovaný K. R. za místopředsedu předsednictva nepovažoval.
13. Ke kasační stížnosti žalovaného byl rozsudek městského soudu zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu **č. j. 1 As 210/2020 - 37 ze dne 17. 9. 2020**, jenž zároveň vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, zavázav jej svým právním názorem.

VI. Posouzení věci městským soudem

14. Při jednání konaném 17. 12. 2020 žalovaná zopakovala své dřívější argumenty a setrvala na svém procesním návrhu. Žalobce se k jednání bez omluvy nedostavil, ačkoli byl řádně předvolán.
15. Napadeným rozhodnutím byl zamítnut žalobcův rozklad proti 13 rozhodnutím žalovaného o nepřiznání dotace ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2017 (dále jen „**rozpočtová pravidla**“). Dotací se ve smyslu § 3 rozpočtových pravidel rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníkem nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Podstatným charakteristickým rysem každé dotace je její povinná účelovost, která musí být dodržena. Rozpočtová pravidla v § 2 stanoví, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.
16. O (ne)poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti. Vydáním rozhodnutí vzniká podle ustálené judikatury mezi poskytovatelem a příjemcem dotace veřejnoprávní vztah (usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002 Sb. č. j. Konf 14/2010 - 8 ze dne 7. 5. 2010). Poskytování dotací ze státního rozpočtu je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí; poskytovatel je vůči příjemci dotace v postavení správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 270/2015 - 48 ze dne 18. 4. 2017).
17. Podle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel účinných v dané době se na rozhodnutí o poskytnutí dotace (návrtné finanční pomoci) vydané dle odstavce 4 téhož ustanovení nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Z tohoto ustanovení

judikatura opakovaně dovodila, že „na rozhodnutí, jimiž poskytovatel žádosti nevyhověl (resp. pokud vyhověl jen částečně, v rozsahu částečného nevyhovění), se obecné předpisy o správním řízení vztahují a není vyloučeno jejich soudní přezkoumání (§ 14 odst. 5 a contrario). [...] Rozhodnutí, jímž poskytovatel dotační žádosti nevyhověl, je totiž s to citelně zasáhnout do právní sféry žadatele, a to nejen do práva vlastnického (jehož součástí je i legitimní očekávání určité majetkové hodnoty), nýbrž i jiných ústavně chráněných práv.“ (Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014 - 46 ze dne 30. 9. 2015, rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 161/2018 - 40 ze dne 25. 10. 2018.) Z uvedeného vyplývalo mimo jiné to, že proti rozhodnutí o nepřiznání dotace bylo přípustné odvolání, případně rozklad.

18. S účinností od 1. 1. 2018 byla citovaná ustanovení rozpočtových pravidel změněna novelou č. 367/2017 Sb. tak, že ustanovení § 14 odst. 5 bylo ze zákona vypuštěno a vztah ke správnímu řádu byl nově upraven zařazením § 14q zákona, podle něj „[v] řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci se nepoužije ustanovení § 37 odst. 3, § 41, § 45 odst. 2 a 4, § 71 odst. 3, § 80 odst. 4 písm. b) až d), § 140 odst. 2 a § 146 správního řádu“ (odst. 1) a „[p]roti rozhodnutí poskytovatele není přípustné odvolání ani rozklad. Obnova řízení se nepřipouští. Přezkumné řízení se nepřipouští, s výjimkou postupu podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu“ (odst. 2). Novelizovaná úprava se však podle přechodných ustanovení nevztahuje na řízení o žádostech podaných před účinností novely (čl. II odst. 1 zákona č. 367/2017 Sb.). Ministr tedy postupoval správně, když žalobcovo podání vyhodnotil a projednal jako rozklad proti rozhodnutím o nepřiznání dotace.
19. Všechny předmětné žádosti byly podány v rámci dotačních programů 2.A (Udržování a zlepšování genetického potenciálu vyjmenovaných hospodářských zvířat) a 9.A (Speciální poradenství) obsažených v Zásadách, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací pro rok 2017 na základě § 1, § 2 a § 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (dále jen „**Zásady**“). Podle části A bodu 1 písm. a) Zásad „dotaci lze poskytnout osobě (dále jen „žadatel“), která splňuje níže uvedené podmínky a podmínky uvedené u jednotlivých programů,“ a podle písm. g) „žadatel dokládá v žádosti o dotaci (dále jen „žádost“) své identifikační údaje dle závazného vzoru uvedeného v příloze včetně čestného prohlášení a dále údaje a informace uvedené u jednotlivých programů v odstavci „Obsah žádosti“ a v příslušných tabulkách. Žadatel je povinen úplně a pravdivě uvést své údaje. Výpis z obchodního rejstříku (případně jiný doklad o registraci k podnikání ve vztahu k předmětu dotace), doklad o vlastnictví nemovitosti podle katastru nemovitostí, výpis z LPIS, výpis z IZR je možno doložit výpisem pořízeným dálkovým přístupem, na kterém žadatel svým podpisem potvrdí správnost uvedených údajů v souladu s bodem 2. a).“ Podle části A bodu 3 písm. a) Zásad „dotaci MZe poskytne, jestliže žádost i žadatel splňují podmínky a lhůty stanovené Zásadami. Žádosti u jednotlivých dotačních programů se projednávají podle pořadí, v jakém byly zaregistrovány na SZIF,“ a podle písm. d) věty první „dojde-li MZe k závěru, že podmínky pro poskytnutí dotace nejsou splněny, sdělí to písemně žadateli spolu s důvody, pro které nelze dotaci poskytnout.“
20. Ačkoli Zásady ve své části A bodu 3 písm. k) uvádějí, že „na podávání a vyřizování žádostí se nevztahují obecné předpisy o správním řízení,“ jedná se – jak městský soud shora vyložil – mezi žadatelem a poskytovatelem dotace o veřejnoprávní vztah, na nějž musejí dopadat základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v §§ 2 až 8 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, (dále jen „**správní řád**“), jež se podle § 177 správního řádu použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 226/2015 - 39 ze dne 17. 12. 2015).
21. Při vyřizování žádostí o poskytnutí dotace tak byl správní orgán vázán mimo jiné zásadou součinnosti s dotčenými osobami (resp. zásadou dobré správy), vyjádřenou v § 4 správního řádu. Podle § 4 tohoto zákona je veřejná správa službou veřejnosti (odst. 1 věta první). Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné (odst. 2). Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (odst. 4).

22. Nejvyšší správní soud k chápání této zásady např. v rozsudku č. j. 6 Ads 157/2011 - 56 ze dne 10. 5. 2012 konstatoval: „*Mezi základní zásady, které ukládá správní řád pro činnost správních orgánů, patří podle § 4 správního řádu to, že veřejná správa je službou veřejnosti. Podle § 8 správního řádu správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy. Konkrétní vyjádření těchto zásad spočívá v povinnostech poskytnout dotčeným osobám přiměřená poučení o jejich právech a povinnostech, odpovídající jejich zdravotnímu stavu a schopnostem, pomoci odstranit rozpory bránící řádnému projednání a rozhodnutí věci, pomoci napravit vady podání, vyřídit věci bez zbytečných průtahů či volit takový postup, který co nejméně zatíží osoby dotčené činností správních orgánů.*“ Stejně tak komentářová literatura uvádí, že „[v] § 4 je vyjádřena zásada dobré správy, která má velký význam pro vztah správního orgánu a účastníků řízení. Pod dobrou správou lze však spatřovat nejen spolupráci správního orgánu s účastníky řízení, ale rovněž vzájemnou spolupráci mezi správními orgány navzájem, která je vyjádřena v § 8 odst. 2. Z této zásady plyne například povinnost správního orgánu pomoci odstranit nedostatky podání [...]. Toto ustanovení se týká poučovací povinnosti, jejíž rozsah je třeba zvážit s ohledem na dané řízení, okolnosti i dotčenou osobu.“ (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. Správní řád. Komentář. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019.)
23. Z obsahu správního spisu městský soud zjistil, že všech 13 žádostí bylo podáno 1. 6. 2017 v listinné podobě (nikoli prostřednictvím datové schránky), byly opatřeny otiskem žalobcova razítka a podepsány K. R., u jehož jména byla uvedena funkce „místopředseda“. K žádosti bylo přiloženo mimo jiné čestné prohlášení, v němž K. R. prohlásil, že veškeré jím uvedené údaje jsou pravdivé. Další přílohou byl výpis ze spolkového rejstříku týkající se žalobce ze dne 30. 5. 2017, v němž byl K. R. uveden jako místopředseda předsednictva se dnem vzniku funkce i členství 13. 4. 2012 a v němž byl uveden tento způsob jednání spolku: „*Jménem předsednictva jedná a podepisuje předseda nebo místopředseda nebo pověřený člen předsednictva.*“
24. Součástí správního spisu je dále prezenční listina z jednání konaného 2. 8. 2017 z iniciativy Ing. J. Š., náměstka sekce zemědělských komodit, zahraničních vztahů a ekologického zemědělství, na téma „*Situace ve Svazu chovatelů českého teplokrevníka, z.s.*“, jehož se účastnili m. j. zástupci žalovaného, K. R., tehdy zapsaný v rejstříku spolků jako místopředseda žalobcova předsednictva, a JUDr. Ing. J. S., CSc., nynější předseda žalobcova předsednictva. Na tomto jednání bylo přijato usnesení žalobcova předsednictva ve složení tehdy zapsaném ve spolkovém rejstříku, jež pověřilo „*svého místopředsedu K. R. ke svolání členských schůzí spolku, na jejichž programu bude výhradně volba delegátů pro Konferenci za účelem volby všech orgánů spolku.*“
25. Přípisem ze dne 11. 10. 2017 žalovaný bez bližšího odůvodnění a na základě části A, bodu 1, písm. i) Zásad („*pro objektivní posouzení žádosti si MZe může vyžádat doplňující údaje a doklady*“) vyzval žalobce „*ke doplnění podaných žádostí na dotační programy*“ o několik dokumentů, mimo jiné o současný platný originál výpisu ze spolkového rejstříku a o ověřené kopie dokladů vztahujících se k soudním řízením týkajícím se žalobcových vnitřních poměrů, a to do 25. 10. 2017. Ve výzvě není uvedeno, za jakým účelem žádá žalovaný tyto listiny předložit, jaké skutečnosti jimi mají být prokázány a co se stane, pokud žalobce výzvu oslyší. Na tuto výzvu obdržel žalovaný dvě odpovědi, jednu (z 24. 10. 2017) podepsanou K. R. jakožto žalobcovým místopředsedou, druhou (z téhož dne) podepsanou JUDr. Ing. J. S., CSc., jakožto žalobcovým předsedou. Obě podání obsahovala požadované dokumenty spolu s vysvětlením, oč v jednotlivých soudních řízeních jde a že dosud nejsou pravomocně skončena, jakož i aktuální výpis ze spolkového rejstříku stejného obsahu, jaký byl přiložen k žádostem o poskytnutí dotace. Žalovaný následně rozhodl o neposkytnutí dotací shora uvedenými rozhodnutími.
26. Na základě popsanych skutkových zjištění dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 1 As 210/2020 - 37 ze dne 17. 9. 2020 k závěru, že „[n]a straně stěžovatele tedy vznikly zcela důvodné pochybnosti ohledně toho, zda je K. R. osobou oprávněnou zastupovat žalobce navenek. Na tom nic nemění skutečnost, že K. R. toho času figuroval ve spolkovém rejstříku jako místopředseda žalobce. [...] [33] Za daných okolností se jeví jako zcela racionální postup stěžovatele spočívající ve vydání výzvy ze dne 11. 10. 2017 k doložení dalších podkladů. Ani žalobcem zasláné listiny nicméně pochybnosti o jednatelském oprávnění K. R. neodstranily, ale naopak je spíše umocnily. [...] Podklady shromážděné stěžovatelem vypovídají o vybrocené

situaci v orgánech žalobce, která vedla k tomu, že v zásadě veškeré výsledky členských schůzí, týkajících se podstatných otázek chodu spolku (především pak volby jeho statutárního orgánu), byly zpochybněny a podrobeny soudnímu přezkumu. Vzhledem k tomu, že toho času neexistovala pravomocná rozhodnutí soudů v těchto sporech, jeví se jako takřka nemožné, aby stěžovatel postavil najisto, která z dotčených fyzických osob byla oprávněna žalobce zastupovat. Nelze se přitom ztotožnit s tvrzením městského soudu, že nebylo zpochybněno oprávnění K. R. jednat za žalobce navenek. Je sice pravdou, že ani JUDr. Ing. J. S., CSc., ani jiný člen žalobce nikdy výslovně nebrojili proti samotnému aktu podání žádosti o dotace K. R.. Pochybnosti o oprávnění K. R. zastupovat žalobce navenek však pramenily z poměrů panujících v orgánech žalobce, který je ve správním spise náležitě zdokumentován. Z rekapitulace příloh odpovědi na výzvu stěžovatele ze dne 11. 10. 2017 provedené v bodě 28 tohoto rozsudku je nepochybné, že jádrem sporu mezi dvěma znesvářenými členskými skupinami uvnitř žalobce byla právě otázka, kdo je členem představenstva a dalších orgánů žalobce, a které osoby jsou tedy oprávněny žalobce zastupovat. Žalobce vedl v rozhodné době množství sporů o určení neplatnosti členských schůzí, na nichž došlo k volbě orgánů žalobce (mimo jiné se jednalo také o volbu K. R. místopředsdou na schůzi konané dne 29. 6. 2016), pročež pochybnosti o tom, která z fyzických osob je oprávněna žalobce zastupovat, nepochybně přetrvávaly.“

27. Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s názorem městského soudu, že z výzvy k doplnění podkladů ani z jiných okolností nevyplývaly pochybnosti žalovaného o jednatelském oprávnění K. R., a že žalovaný žalobci neumožnil, aby spornou skutečnost prokázal: „Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že byl stěžovatel své pochybnosti ve výzvě ze dne 11. 10. 2017 výslovně neformuloval, že seznamu požadovaných listin je zcela zřejmé, jaké skutečnosti si minil ověřit. Veškeré stěžovatelem požadované dokumenty (aktuální výpis ze spolkového rejstříku, notářský zápis ze zasedání představenstva spolku konaného dne 16. 11. 2016, rozhodnutí soudů ve věcech žalob na určení neplatnosti rozhodnutí přijatých na členských schůzích a další podklady) směřují k ověření toho, kdo je oprávněn za žalobce jednat, popřípadě kdo má přístup k finančním prostředkům žalobce (především vyžádané potvrzení banky o dispozičním oprávnění k účtu uvedeném v žádostech o dotace). Existence těchto pochybností byla navíc zřejmá i z jiných okolností. Poukázat lze kupříkladu na jednání konané dne 2. 8. 2017, na němž zástupce stěžovatele Ing. J. Š., ve snaze uklidnit situaci v orgánech žalobce, vedl členy představenstva k dohodě o uspořádání konference za účelem volby nového vedení. K realizaci dohodnutých kroků však nikdy nedošlo. [37] V neposlední řadě lze přisvědčit stěžovateli, že důvody nevyhovění žádostem o poskytnutí dotací byly žalobci vyjeveny nejpozději v prvostupňových rozhodnutích. Ani v rozkladovém řízení nicméně neuplatnil žádné skutečnosti, které by závěry stěžovatele zvrátily.“
28. Nejvyšší správní soud tedy „shledal postup stěžovatele souladným se zákonem. Při posuzování jednatelského oprávnění K. R. vycházel ze skutečnosti, že podle spolkového rejstříku funkce K. R. jako místopředsedy vznikla dne 13. 4. 2012, přičemž dle stanov žalobce (založena na č. l. 87 – 91 správního spisu) je funkční období členů představenstva čtyřleté. Z tohoto důvodu dospěl stěžovatel k logickému závěru, že funkce K. R., jakožto místopředsedy, již v minulosti zanikla. Vzhledem k tomu, že z žádných získaných podkladů nevyplývalo platné znovuzvolení K. R., dospěl stěžovatel důvodně k závěru, že žádosti byly podány neoprávněnou osobou.“ (Podtrženo městským soudem).
29. S ohledem na další průběh řízení Nejvyšší správní soud dodal, že „stěžovatel se v kasační stížnosti vymezil též vůči tvrzení žalobce, že jednání K. R. bylo zhojeno postupem podle § 440 občanského zákoníku, když jeho jednání dodatečně schválil předseda žalobce JUDr. Ing. J. S., CSc. (zapsáno do spolkového rejstříku dne 22. 11. 2017 zpětně ke dni 31. 5. 2017). Tuto námitku uplatnil žalobce již v žalobě, avšak městský soud se s ní v napadeném rozsudku nikterak nerypořádal. Proto se k ní na tomto místě nebude Nejvyšší správní soud vyjadřovat a ponechá na městském soudu, aby se opomenutou námitkou žalobce zabýval a posoudil, zda mohl za shora popsanych okolností vůbec postup dle § 440 občanského zákoníku přicházet v úvahu.“
30. Městský soud k tomu předeseilá, že argument dodatečným schválením žádostí o dotace členy žalobcova statutárního orgánu – ať už podle § 440 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, (dále jen „**občanský zákoník**“), nebo podle jakéhokoli jiného ustanovení – žalobce poprvé vznesl až v replice ze 4. 6. 2018 (mělo k němu patrně dojít na jednání u žalovaného 2. 8. 2017 – str. 1 dole), tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), a představuje podle názoru městského soudu nový žalobní bod, k němuž podle § 71 odst. 2 s. ř. s. nemohl přihlídnout. V žalobě samotné se obsahově alespoň vzdáleně podobná námitka nenachází,

žalobce v ní vychází výlučně z toho, že K. R. byl oprávněn žádosti podat, a pokud o tom měl žalovaný pochybnosti, byl povinen žalobce vyzvat s řádným poučením k doložení této skutečnosti. Ve vztahu k jednání konanému 2. 8. 2017 žalobce v žalobě toliko uvedl, že i při něm byl K. R. žalovaným vnímán jako místopředseda žalobcova předsednictva. Ostatně ani Nejvyšší správní soud neuvedl, kde konkrétně se takový žalobní bod podle jeho názoru v žalobě nachází.

31. Skutečnostmi, že žalovaný ani při tomto jednání nezpochybnil oprávnění K. R. podat za žalobce žádosti o dotace (resp. nic takového nevyplývá ze zápisu z jednání) a že se k žádostem v průběhu řízení o nich přihlásily obě znesvářené strany existující uvnitř žalobce, se městský soud ve svém prvním rozsudku zabýval a považoval je za zcela zásadní pro posouzení věci. Jeho závěry z nich plynoucí však Nejvyšší správní soud kategoricky odmítl: „*Přitom se nedá říci, že by dotčené osoby uplatňovaly u stěžovatele zcela totožné zájmy. Ačkoliv totiž JUDr. S. nezpochybnil oprávnění K. R. podat žádosti o poskytnutí dotací, nabádal stěžovatele, aby finanční prostředky nepoukazoval na účet, k němuž svědčí dispoziční oprávnění K. R. Na tomto místě Nejvyšší správní soud dodává, že vnímá zájem všech členů spolku (at' již členů statutárního či jiného orgánu, nebo dokonce řadových členů) na poskytnutí dotace. To však nic nemění na skutečnosti, že žadatel o dotaci je povinen splnit množství podmínek, přičemž přesná identifikace žadatele, včetně doložení jednatelského oprávnění člena statutárního orgánu, který právníckou osobu zastupuje, patří bezesporu k jedné z jeho esenciálních povinností. Pokud nemá poskytovatel dotace postaveno najisto, s kým jedná, potažmo zda fyzická osoba, s níž jedná, skutečně zastupuje zájmy žadatele o dotaci, nemůže ani bezpečně učinit závěr o tom, že budou veřejné prostředky použity k zamýšleným účelům.*“ Městskému soudu není jasné, zda prismatem Nejvyššího správního soudu vůbec existoval v době vydání výzvy k doplnění žádosti způsob, jakým mohl žalobce prokázat, že byl K. R. do funkce místopředsedy představenstva „platně znovuzvolen“ (srov. body 38 a 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu, v nichž jmenovaný soud označil za irelevantní zápis z žalobcovy konference, na níž byl K. R. do dané funkce opětovně zvolen, právě s poukazem na probíhající soudní řízení), když veškerá rozhodnutí o obsazení statutárního orgánu byla soudně zpochybněna a tato řízení nebyla v té době pravomocně skončena. V situaci, kdy tyto prostředky byly pro žalobcův chod podle jeho tvrzení nezbytné (od roku 2018 se žalobce ostatně nachází v insolvenčním řízení), považoval městský soud za stěžejní právě to, že žádosti byly podány v souladu s vůlí obou názorových frakcí a že oprávnění K. R. k jejich podání nezpochybňoval ani JUDr. Ing. J. S., CSc. Městský soud je však vázán odlišným právním názorem Nejvyššího správního soudu, což zahrnuje rovněž nutnost posoudit, „*zda mohl za shora popsanych okolností vůbec postup dle § 440 občanského zákoníku přicházet v úvahu.*“
32. Podle § 440 občanského zákoníku „*[p]řekročil-li zástupce zástupčí oprávnění, zavazuje právní jednání zastoupeného, pokud překročení schválí bez zbytečného odkladu. To platí i v případě, kdy za jiného právně jedná osoba, která k tomu není oprávněna*“ (odst. 1). „*Není-li právní jednání bez zbytečného odkladu schváleno, je osoba, která právně jednala za jiného, zavázána sama. Osoba, se kterou bylo jednáno a která byla v dobré víře, může na jednajícím požadovat, aby splnil, co bylo ujednáno, anebo aby nahradil škodu*“ (odst. 2). Toto ustanovení přitom přebírá dřívější právní úpravu obsaženou v § 33 odst. 2 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník.
33. Ačkoli zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, (dále jen „o. s. ř.“), shodné pravidlo nezná, Nejvyšší soud v návaznosti na úpravu obsaženou v občanském zákoníku setrvale dovozuje jeho použitelnost rovněž pro řízení vedené podle občanského soudního řádu. Nejvyšší soud tak v usnesení sp. zn. 1 Odon 60/97 ze dne 8. 1. 1998 (uveřejněném pod číslem 64/1998 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek) – v dané věci rovněž došlo ke sporu o to, který z jednatelů byl oprávněn jednat za společnost navenek, přičemž odvolání bylo podáno tím neoprávněným – konstatoval: „*Jestliže opravný prostředek podala za právníckou osobu osoba, která není oprávněna za ni jednat (§ 21 odst. 1 o. s. ř.), a jestliže statutární orgán právnícké osoby ani dodatečně tento procesní úkon neschválí, soud řízení o takovém podání zastaví.*“ Tentýž názor zopakoval Nejvyšší soud v usnesení sp. zn. 29 Cdo 2295/2010 ze dne 20. 9. 2011 dodávaje, že „*[z] uvedeného – a contrario – plyne, že dojde-li následně k odstranění nedostatku oprávnění podat za právníckou osobu opravný prostředek, lze v řízení pokračovat a o*

tomto oprávněném prostředku rozhodnout. Tak tomu je i v projednávané věci; nebyla-li zástupkyně oprávněna podat za žalobkyni žalobu a následně takové oprávnění v důsledku změny právního předpisu nabylo, došlo k odstranění překážky v postupu řízení a soud proto měl rozhodnutí soudu prvního stupně o zastavení řízení zrušit a věc mu vrátit k projednání a rozhodnutí.“ Správní řád pak tuto úpravu obsaženou v o. s. ř. plně přejímá ve svém § 30, podle jehož odst. 1 „[j]ménem právnické osoby činí úkony ten, kdo je k tomu oprávněn v řízení před soudem podle zvláštního zákona.“ Poznámka pod čarou č. 22 u tohoto ustanovení odkazuje výslovně na § 21 o. s. ř.

34. Rovněž v řízení podle správního řádu tak může právnická osoba dodatečně schválit procesní úkon, včetně podání zahajujícího řízení, jež za ni učinila neoprávněná osoba, a takový nedostatek oprávnění je tím zhojen *ex tunc*. Tento závěr stvrdil rovněž Nejvyšší správní soud na př. v rozsudku č. j. 1 Afs 34/2011 - 190 ze dne 29. 6. 2011 (srov. zejm. body 29 a 32). Prostřednictvím zásady součinnosti s dotčenými osobami (resp. zásady dobré správy), kterou městský soud již podrobně vyložil, byl přitom tento postup přípustný rovněž při vyřizování žalobcových žádostí, s čímž ostatně v řízení o kasační stížnosti proti předchozímu rozhodnutí městského soudu souhlasil také žalovaný.
35. Podmínky pro dodatečné schválení podání žádosti však v posuzované věci splněny nebyly. Předně nelze přehlédnout, jak také argumentoval žalovaný, že součástí správního spisu není žádné výslovné schválení podání žádostí o dotace JUDr. Ing. J. S., CSc. (představitelem druhé frakce, jehož oprávněnost za žalobce jednat nebyla zpochybněna), a to ani v zápisu z jednání konaného 2. 8. 2017; koncept dodatečného schválení se objevil toliko v námitkách proti sdělení o přiznání dotace, podaných opět K. R. Takové schválení lze však podle názoru městského soudu učinit rovněž implicitně, pokud osoba oprávněná za žalobce jednat v zahájeném řízení pokračuje a svým procesním postupem dává nade vší pochybnost najevo, že se s podáním učiněným neoprávněnou osobou plně ztotožňuje. Takové schválení se však z povahy věci musí vztahovat na celý procesní úkon, a právě k tomu v projednávané věci nedošlo: JUDr. Ing. J. S., CSc., sice očividně souhlasil se samotným podáním žádostí, avšak aktivně brojil proti některým jejich částem – zejména proti číslu bankovního účtu, na nějž mají být dotace vyplaceny –, jež jsou z hlediska řízení o žádostech stěžejní. K dodatečnému schválení podání žádostí osobou, jež byla oprávněna za žalobce jednat, tedy nedošlo.
36. Samotná skutečnost, že nikdo z žalobcových členů v průběhu řízení o žádostech o dotace nebrojil proti samotnému jejich podání, neboť na poskytnutí dotací měli shodný zájem, lišíce se toliko v názorech na některé okolnosti jejich poskytnutí, kterou městský soud považoval z hlediska posouzení oprávněnosti podání žádostí ve svém předchozím rozsudku za určující (a kterou Nejvyšší správní soud vzal v bodě 34 svého rozsudku na vědomí), nemá podle názoru Nejvyššího správního soudu pro posouzení věci žádný význam.
37. Na vysloveném závěru nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že žalobcovu žádost o dotace podanou o rok dříve rovněž K. R. žalovaný bez výhrad přijal. Z obsahu správního spisu, zejména z podkladů předložených žalovanému na základě jeho výzvy z 11. 10. 2017, mezi něž patří také několik nepravomocných rozhodnutí obecných soudů týkajících se žalobcových vnitřních poměrů, totiž vyplývá, že koncem roku 2016 a v průběhu roku 2017 došlo k dalšímu k vyhocení sporů uvnitř žalobce a situace tak již z pohledu žalovaného nebyla shodná jako v době podání žádosti o dotace za předchozí rok. Vyšší nároky žalovaného na doložení jednatele oprávnění u osoby podávši žádost oproti předchozímu roku tak měly věcné opodstatnění, nehledě k tomu, že ani přehlédnutí nedostatku jednatele oprávnění v jednom konkrétním případě by nezaložilo nárok na to, aby správní orgán postupoval shodně také v budoucnu.
38. Městský soud shrnuje, vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, že žalobce ani k výzvě žalovaného nedoplnil žádosti o dotace žádnými podklady, z nichž by vyplývalo platné znovuzvolení K. R., jež žádosti žalobcovým jménem podal, do funkce místopředsedy žalobcova představenstva, a podání těchto žádostí nebylo v dalším průběhu řízení schváleno osobou, jež

byla oprávněna za žalobce jednat. Žalovaný tak dospěl odůvodněně k závěru, že žádosti byly podány neoprávněnou osobou, a na této skutečnosti nemohlo ničeho změnit ani faktické přihlášení představitelů obou frakcí soupeřících uvnitř žalobce k podání těchto žádostí.

VII. Závěr a náklady řízení

39. Jelikož městský soud neshledal žádnou ze žalobních námitek důvodnou, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
40. Výrok o nákladech řízení, jímž městský soud v souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodl též o nákladech řízení o kasační stížnosti, je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle nějž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. Žalobce v nyní projednávané věci úspěch neměl, proto právo na náhradu nákladů řízení nemá, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti, proto mu městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal; žalovaný ostatně náhradu nákladů ani nepožadoval.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení za níže uvedených podmínek. **Kasační stížnost je podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. v rozsahu otázek, které byly již vyřešeny předchozím rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v této věci, přípustná jen tehdy, pokud stěžovatel tvrdí, že se městský soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V rozsahu, v němž není přípustná kasační stížnost, je přímo proti tomuto rozhodnutí přípustná ústavní stížnost (srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 926/19 ze dne 2. 7. 2019).**

Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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

Praha 17. prosince 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu