



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Pavlíny Vrkočové v právní věci žalobce: **Vysoké učení technické v Brně**, IČO 00216305, se sídlem Antonínská 548/1, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 5, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 11 A 91/2015 – 53,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2017, č. j. 11 A 91/2015 – 53, **se** ve výrocích II. a III. **zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

### O d ů v o d n ě n í :

#### I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalovaný jako poskytovatel dotace a řídicí orgán operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace vydal dne 2. 12. 2014 oznámení č. S-0239/11/01 o nevyplacení části dotace podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „rozpočtová pravidla“), jelikož shledal ze strany žalobce jakožto příjemce dotace a zadavatele veřejné zakázky „*Rekonstrukce a dostavba areálu VUT v Brně Purkyňova 118*“ porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných ze zdrojů Evropské unie, neboť zadavatel stanovil v kvalifikační dokumentaci minimální úroveň technického kvalifikačního předpokladu v rozporu s ustanoveními § 6 a § 56 odst. 5 písm. c) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Výši nevyplacené části dotace žalovaný stanovil na 10 % částky dotace použité na financování předmětné zakázky, tj. 8.278.251,80 Kč.

[2] Žalobce podal proti postupu žalovaného dne 15. 12. 2014 a 18. 12. 2014 námítky podle přílohy č. 30 *Příručky pro žadatele a příjemce operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace 2007-2013*, kterými brojlil proti vyúčtování *ex-ante* platby na daný projekt ze dne 4. 12. 2014, a proti oznámení o nevyplacení části dotace ze dne 2. 12. 2014. Dne 8. 4. 2015 bylo žalobci doručeno sdělení žalovaného ze dne 3. 4. 2014, č. j. MŠMT-9114/2015-1, podle kterého žalovaný odmítá žalobcovy námítky ze dne 15. 12. 2014, směřující proti vyúčtování žádosti poskytovatele dotace

o *ex-ante* platbu na projekt a v rámci žádosti o *ex-ante* platbu. Následně dne 9. 4. 2015 bylo žalobci doručeno další sdělení žalovaného ze dne 3. 4. 2015, č. j. MŠMT-9118/2015-1, kterým bylo žalobci sděleno, že žalovaný odmítá žalobcovy námitky ze dne 18. 12. 2014, směřující proti oznámení o nevyplacení části dotace.

[3] V žalobě podané k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, eventuálně zrušení rozhodnutí žalovaného o námitkách pro jejich nezákonnost. Městský soud usnesením ze dne 6. 9. 2016, č. j. 11 A 91/2015 - 37 poučil účastníky řízení, že úkon žalovaného ze dne 2. 12. 2014, č. j. MSMT-36478/2014-1, bude posuzovat jako rozhodnutí správního úřadu a vyzval žalobce, aby s ohledem na to upravil žalobu a její žalobní petit tak, aby odpovídal danému žalobnímu typu. Žalobce v podání ze dne 30. 9. 2016 uvedl, že oznámení žalovaného o nevyplacení dotace je svou povahou správním rozhodnutím, neboť je v něm vrchnostensky rozhodováno o právech a povinnostech žalobce, která mu byla přiznána rozhodnutím o poskytnutí dotace. Proti takovému rozhodnutí musí být možné bránit se soudní cestou. S ohledem na to navrhl žalobce zrušení rozhodnutí o nevyplacení části dotace ze dne 2. 12. 2014, č. S-0239/11/01, a zrušení rozhodnutí o námitkách ze dne 3. 4. 2015, č. j. MŠMT-9114/2015-1 a č. j. MŠMT-9118/2015-1.

[4] Žalobce v žalobě namítal, že krácení dotace lze akceptovat pouze na základě rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, nikoliv na základě domněnky žalovaného a to postupem, který není v souladu s právními předpisy. Žalovaný vydáním výše uvedených oznámení porušil zásady dobré správy, zejména zásadu postupu v souladu s právními předpisy, zásadu šetření práv nabytých v dobré víře jakož i šetření oprávněných zájmů osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě týká, a zásady souladnosti s veřejným zájmem. Jeho postup byl nesrozumitelný, vnitřně rozporný a zmatečný a sdělení o vypořádání námitek nebylo řádně odůvodněno.

[5] Žalovaný měl také porušit zásadu dvojinstančnosti řízení, jelikož námitky podle přílohy č. 30 *Příručky pro žadatele a příjemce operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace 2007-2013* nelze považovat za řádný opravný prostředek. Ačkoliv § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel vylučuje aplikaci zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, na vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, týká se to pouze rozhodnutí o poskytnutí dotace a nikoliv jakéhokoliv následného rozhodnutí či postupu správního orgánu (tj. včetně poskytovatele dotace), zvláště pokud má za následek zkrácení majetkových práv příjemce. Proto je i na takové rozhodnutí či na takový postup nutno aplikovat obecně závazný právní předpis, tedy správní řád včetně jeho institutu řádného opravného prostředku s možností následného soudního přezkumu.

[6] Městský soud v napadeném rozsudku posuzoval existenci podmínek soudního přezkumu u každého napadeného úkonu samostatně a dospěl k závěru, že v případě sdělení žalovaného ze dne 3. 4. 2014, kterým je žalovaným žalobci sdělováno, že žalovaný odmítá žalobcovy námitky ze dne 15. 12. 2014, směřující proti vyúčtování žádosti poskytovatele dotace o *ex-ante* platbu na projekt, se nejedná o úkon, který by byl přezkoumatelný soudem ve správním soudnictví. V případě tohoto sdělení tak nejde ani o rozhodnutí, ani o zásah správního orgánu ve smyslu § 82 a následujících zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), protože v důsledku samotného vyúčtování nedošlo k zásahu do práv, právem chráněných zájmů či povinností žalobce. S ohledem na to městský soud výrokem I. žalobu proti tomuto úkonu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[7] K odlišným závěrům však městský soud dospěl v případě sdělení žalovaného ze dne 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1, jímž bylo rozhodnuto o námitkách žalobce proti oznámení o nevyplacení části dotace ze dne 2. 12. 2014, č. j. MSMT-36478/2014-2. Městský soud zde odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44, podle něhož je oznámení o nevyplacení dotace či její části rozhodnutím, které podléhá soudnímu

pokračování

přezkumu. Ke stejnému závěru dospěl městský soud také ve vztahu ke sdělení ze dne 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1. Ačkoliv námitky žalobce ze dne 18. 12. 2014 neměly oporu v zákoně o rozpočtových pravidlech, *Příručka pro žadatele a příjemce Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace 2007- 2013* s institutem námitek příjemce proti rozhodnutí poskytovatele výslovně počítá v článku 5.13 a v příloze č. 30. Navíc je nutno zohlednit to, že sdělení ze dne 3. 4. 2015 bylo vydáno již za účinnosti novely rozpočtových pravidel provedené zákonem č. 25/2015 Sb., který institut námitek již upravoval. Z uvedených skutečností proto městský soud dovedl, že oznámení žalovaného ze dne 2. 12. 2014, č. S-0239/11/01, lze pro účely soudního přezkumu považovat za rozhodnutí správního orgánu „prvého“ stupně a sdělení žalovaného ze dne 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1, za rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto žalovaným s konečnou platností. Obě výše uvedená rozhodnutí proto soud posuzoval ve vzájemné souvislosti s tím, že jde o rozhodnutí vydaná v jednom „řízení“.

[8] V návaznosti na to shledal městský soud důvodnou žalobní námitku, podle níž jsou rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů. Žalovaný v oznámení o zkrácení dotace ze dne 2. 12. 2014 uvedl závěr, k němuž dospěl, avšak nikoli důvody, které jej k němu vedly, jelikož neuvedl, jakým způsobem žalobce porušil zákon o veřejných zakázkách. Ve sdělení ze dne 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1, se potom žalovaný nezabýval věcným obsahem námitek, v nichž se žalobce vymezoval proti kontrolním závěrům. Z těchto důvodů městský soud výrokem II. napadeného rozsudku rozhodnutí 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1, zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Dalšími žalobními body se městský soud se s ohledem na závěr o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného nezabýval.

[9] Výrokem III. napadeného rozsudku městský soud uložil žalovanému, aby žalobci zaplatil náhradu nákladů řízení ve výši 2.000 Kč a výrokem IV. rozsudku uložil žalobci uhradit doplatek soudního poplatku v částce 1.000 Kč.

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[10] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu pouze ve výroku II. kasační stížností. Stěžovatel namítá, že městský soud jej zavázal k postupu, který je v rozporu se zákonem. Městský soud uložil stěžovateli opětovně rozhodnout o námitkách proti opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel za situace, kdy právní úprava rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, která je na věc aplikovatelná, opravný prostředek nepřipouštěla, přičemž v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel bylo výslovně uvedeno, že na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Městský soud tak porušil čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle nichž lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

[11] Městský soud také nezohlednil skutečnost, že podle přechodného ustanovení čl. 2 zákona č. 25/2015 Sb., kterým byl do § 14e rozpočtových pravidel zaveden institut námitek, se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona. Platí tedy, že i na právní vztahy vzniklé sice po nabytí účinnosti této novely, ale vycházející z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti této novely, se bude i nadále postupovat podle rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015.

[12] Městský soud měl dále postupovat v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50. Nejvyšší správní soud v této věci posuzoval právní povahu námitek proti opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, s tím, že podle právní úpravy účinné do 19. 2. 2015 šlo v případě opatření

vydaného podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel o rozhodnutí správního orgánu vydané v jednostupňovém řízení bez řádného opravného prostředku.

[13] K povaze sdělení k námitkám žalobce pak stěžovatel uvádí, že je pouhou odpovědí příjemci v rámci zásady dobré správy ve smyslu správního řádu. Nemůže se tedy jednat o správní rozhodnutí, neboť se jedná o pouhou komunikaci mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Nejedná se tedy o úkony, které by bylo možné považovat ve smyslu správního řádu za správní rozhodnutí, ani ve smyslu § 65 s. ř. s. za rozhodnutí v materiálním smyslu.

[14] Stěžovatel nakonec namítá také nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[15] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti předně konstatuje, že stěžovatel vůbec neměl pravomoc rozhodovat o porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, jelikož tato pravomoc přísluší Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Žalobce dále odmítá tvrzení žalovaného, že by rozhodnutí o námitkách mělo být „pouhou odpovědí příjemci v rámci zásady dobré správy“. Stěžovatel v rámci svých dokumentů proces námitek definoval jako formalizovaný postup, kterým se příjemce dotace mohl bránit proti nesprávnému postupu poskytovatele dotace. Stěžovatel definoval lhůtu k podání námitek, subjekt, který je může podat (statutární orgán příjemce dotace) i lhůtu k jejich vyřízení. Od samého počátku tak stěžovatel konstruoval námitky jako opravný prostředek. S ohledem na výše uvedené navrhuje žalobce kasační stížnost zamítnout.

### III. Posouzení kasační stížnosti

[16] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen zaměstnancem s vysokoškolským právnickým vzděláním. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

[17] Kasační stížnost je důvodná.

[18] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52). Stěžovatel vznesl námitku nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pouze obecně bez odkazu na konkrétní vady odůvodnění rozsudku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek městského soudu žádnou z uvedených vad způsobujících nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů netrpí. Městský soud svůj postup podrobně a srozumitelně odůvodnil a je zřejmé, na základě jakých úvah dospěl k závěrům uvedeným v rozsudku.

[19] Nejvyšší správní soud však shledal důvodnou námitku, podle níž městský soud postupoval nesprávně, když zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1, a vrátil stěžovateli věc k dalšímu řízení.

[20] K posouzení této právní otázky je třeba předně vymezit institut zkrácení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel. Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 stanovilo:

pokračování

(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 ke 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 zbyvající části dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

[21] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, dospěl k závěru, že úkon poskytovatele dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.:

[57] „(...) Ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel je formulováno tak, že nejprve obsahuje dispozici (poskytovatel nemusí vyplatit část dotace) a teprve poté hypotézu (domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Mohlo by se jevit, že vyplácení dotace je faktickou činností, kterou se poskytovatel dotace rozhodne před jejím započítáním nebo v jejím průběhu změnit tak, že dotaci nebo její část nevyplatí a příjemce dotace o tom pouze neformálně informuje. Pak by nezákonné nevyplacení dotace představovalo spíše nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit žalobou dle § 82 s. ř. s.

[58] Rozpočtová pravidla, ale výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplacení dotace nejen oznámit, ale oznámení musí obsahovat i určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přihlédnout i ke závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel). Nejedná se tedy o neformální úkon, který by pro nedostatek předepsané formy nemohl být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[59] Výše uvedenému závěru nebrání ani zákonem stanovená vyluka obecných předpisů o správním řízení, neboť na vydání tohoto rozhodnutí je možné dle § 180 odst. 1 správního řádu aplikovat v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, správní řád. Rozpočtová pravidla nebledě na to, že § 14e byl do nich vložen v roce 2012, je totiž nutno považovat ve vztahu ke správnímu řádu za dosavadní právní předpis (blíže srov. usnesení rozšířeného senátu ve věci Státní maturity). Je tedy nutné dovodit, že rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobena soudnímu přezkoumání v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Je zde adresát tohoto rozhodnutí (příjemce dotace), jehož práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace se tímto aktem závažně mění, resp. ruší, je zde také předepsaný závažný postup předcházející vydání tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví i písemnou formu tohoto úkonu a jeho oznámení adresátovi. Jde tedy o vydání rozhodnutí dle § 181 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.“

[22] Tyto závěry plně dopadají také na posuzovaný případ. Oznámení ze dne 2. 12. 2014, č. S-0239/11/01, o nevyplacení části dotace je tedy třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V tomto ohledu tedy městský soud věc posoudil správně. Městský soud však pochybil, pokud dovodil, že sdělení ze dne 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1, lze pro účely soudního přezkoumání považovat ve vztahu k oznámení ze dne 2. 12. 2014 za rozhodnutí druhého stupně.

[23] V rozsudku ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 39, Nejvyšší správní soud shledal, že řízení podle § 14e rozpočtových pravidel bylo koncipováno jako jednostupňové: „Podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel platilo, že se na opatření podle odst. 1 až 3 nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Zároveň rozpočtová pravidla ani jiné právní předpisy neobsahovaly úpravu zvláštní, která by nasvědčovala závěru, že je řádný opravný prostředek přípustný. To znamená, že například nároky na odůvodnění oznámení o snížení dotace se odvíjejí podle ust. § 177 odst. 1 správního řádu od základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 až § 8 správního řádu, které se používají při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní

zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Zároveň však platí, že analogicky lze základní zásady správního řízení aplikovat pouze výjimečně za účelem vyplňování mezer procesní úpravy, a to ve prospěch ochrany práv účastníků správního řízení. Nelze ovšem vyplňovat mezery jen zdánlivě, tedy specifikou řízení, kvůli nimž zákonodárce vyloučil užití obecných předpisů o správním řízení (viz například usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č.j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Za situace, kdy pro danou věc neexistuje zákonná úprava řádného opravného prostředku, z něhož nevyplývá úmysl zákonodárce, aby se řádné opravné prostředky v daném případě uplatnily, a není zřejmé, že se tato procesní odchylka dotýká práv příjemců dotace, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem městského soudu, že řízení podle § 14e rozpočtových pravidel bylo podle rozhodné úpravy koncipováno jako *jednostupňové*.“ S ohledem na to Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku vyloučil možnost podání rozkladu proti rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel.

[24] V rozsudku ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, potom Nejvyšší správní soud konstatoval, že postup podle dotčené právní úpravy nepodléhal obecným předpisům o správním řízení, a nebylo proto možné v pravém slova smyslu hovořit o „jednostupňovém řízení“, toliko o tom, že zákon nestanovil opravný prostředek: „rozpočtová pravidla v rozhodném znění institut námitek proti pozastavení výplaty dotace neznamenala a ze zákona bylo zřejmé, že proti pozastavení výplaty dotace poskytovatelem se již nelze nijak bránit“.

[25] Na tomto závěru nic nemění ani výše citované usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, podle něhož se při aplikaci § 14e rozpočtových pravidel s ohledem na § 180 odst. 1 správního řádu uplatní správní řád. Podle § 180 odst. 1 správního řádu [t]am, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé. Opravný prostředek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel však nelze považovat za „nezbytný“ ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu (srov. analogicky usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012 - 47).

[26] Nejvyšší správní soud uvedl již v rozsudku ze dne 27. 10. 2005, č. j. 2 As 47/2004 - 61: „[p]ředešlým nelze přisvědčit stěžovateli v právním názoru, že mezi základní zásady rozhodování o právech a povinnostech správními orgány patří rozhodování ve dvou stupních (možnost odvolání ke správnímu orgánu). Takovýto závěr z něhož nevyplývá. Ostatně i § 68 písm. a) s. ř. s. počítá s tím, že ne proti každému rozhodnutí správního orgánu jsou řádné opravné prostředky přípustné. Příkladem je možno uvést zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (v současném znění), zejména § 31a.“ Dvojinstančnost správního řízení tedy nepředstavuje imperativ, který by musel být ve všech typech správního řízení splněn, a v případě námitek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, nelze postupovat podle obecné úpravy opravných prostředků ve správním řádu. Tento závěr podporuje také výše citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, podle něhož je obranou proti rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel v předmětném znění správní žaloba: „[v] případě porušení dotačních podmínek, které je současně porušením rozpočtové kázně (neboť již došlo k vyplacení peněžních prostředků), je příjemci zaručena účinná obrana, jak proti pouhému dočasnému nevyplacení dotace ve stanoveném termínu (žaloba proti rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel), tak proti věcnému závěru o porušení dotačních podmínek (žaloba proti rozhodnutí na odvod za porušení rozpočtové kázně).“

[27] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, nebyl přípustný opravný prostředek. Ačkoliv sdělení o vypořádání námitek ze dne 3. 4. 2015 bylo vydáno již za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb., který do rozpočtových pravidel zavedl institut námitek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1, podle přechodného ustanovení v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel v dosavadním znění. Navíc řízení o úkonu

pokračování

stěžovatele dle § 14e rozpočtových pravidel bylo skončeno již oznámením ze dne 2. 12. 2014, tedy za účinnosti staré právní úpravy, a aplikace novelizovaného znění § 14e rozpočtových pravidel tak vůbec nepřichází v úvahu. Městský soud proto věc nesprávně posoudil po právní stránce, pokud zrušil sdělení o vypořádání námitek ze dne 3. 4. 2015 a vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení, jelikož rozpočtová pravidla v rozhodném znění vedení řízení o námitkách neumožňovala. Tímto postupem městský soud stěžovatele zavázal k postupu, který nemá oporu v právním řádu.

[28] V souladu s tímto závěrem městský soud v dalším řízení opětovně posoudí žalobu v rozsahu směřujícím proti oznámení ze dne 2. 12. 2014 a sdělení ze dne 3. 4. 2015, č. j. MSMT-9118/2015-1. Nad rámec výše uvedeného Nejvyšší správní soud podotýká, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, je třeba počátek běhu lhůty k podání správní žaloby spojovat s doručením sdělení o vypořádání námitek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, jelikož k tíži příjemce dotace nelze přičítat, že na základě nesprávných informací obsažených v *Příručce pro žadatele a příjemce operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace 2007-2013* využil opravný prostředek, který neexistoval, a odeprít mu právo domáhat se soudní ochrany svých práv.

[29] Ačkoli stěžovatel výslovně napadl pouze výrok II. rozsudku městského soudu, Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 3 s. ř. s. pristoupil i ke zrušení výroku III. tohoto rozsudku, kterým městský soud rozhodl o nákladech řízení. Výrok o nákladech řízení je totiž výrokem závislým na výroku o věci samé, proto se zde uplatní výjimka ze zásady vázanosti Nejvyššího správního soudu rozsahem kasační stížnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 8. 2005, č. j. 3 As 12/2005 - 56).

#### IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že je důvodná kasační námitka stěžovatele dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu ve výrocích II. a III. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[31] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[32] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 17. května 2017

Mgr. Aleš Roztočil  
předseda senátu