



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Vyšší odborná škola zdravotnická, managementu a veřejnosprávních studií, s.r.o.**, se sídlem Ledecká 1365/35, Plzeň, zastoupená Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou se sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2018, č. j. 11 A 165/2017 – 77,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2018, č. j. 11 A 165/2017 – 77, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

[1] V rámci operačního programu „Vzdělávání pro konkurenceschopnost“ byla žalobkyni na základě rozhodnutí žalovaného o poskytnutí dotace s nepřímými náklady ze dne 12. 12. 2011 poskytnuta dotace v celkové výši 4 054 699,48 Kč spolufinancovaná z prostředků ze státního rozpočtu a z prostředků z rozpočtu Evropské unie.

[2] V souvislosti s dotací žalobkyně vypsala veřejnou zakázku na dodávku zařízení a vybavení. Žalovaný však v zadávacím řízení shledal nedostatky ohledně specifikace minimální frekvence procesoru, kterou nelze pokládat za objektivní ukazatel výkonnosti, v důsledku čehož je zadávací řízení diskriminační. Žalobkyni o tom informoval v připomínkách k 1. MZ (*pozn. monitorovací zpráva*) projektu CZ-1-07-/2.1.00/32.0032 ze dne 10. 1. 2013. Zároveň uvedl, že výdaje spojené s tímto výběrovým řízením budou označeny za nezpůsobilé. V připomínkách k 2. MZ projektu ze dne 5. 2. 2013 žalovaný uvedl, že trvá na svém stanovisku.

[3] V řízení dále následovaly další procesní úkony žalobkyně i žalovaného, jež fakticky znamenaly nevyplacení části dotace ve výši 941 580,53 Kč; vedly k provedení daňové kontroly

finančním úřadem a dalším procesnímu postupu, jehož povaha a právní účinky jsou předmětem sporu v tomto řízení.

### I. Posouzení krajským soudem

[4] Žalobou na ochranu proti nečinnosti žalovaného se žalobkyně u krajského soudu domáhala toho, aby „uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí buď o konečném odnětí části dotace, nebo rozhodnutí o vyplacení zadržené části dotace“ (citace žaloby). Žalobkyně namítala, že postup žalovaného dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“), v její věci má dočasnou povahu, jelikož závěr žalovaného se může změnit v návaznosti na kontrolu příslušného finančního úřadu, který jako jediný má pravomoc stanovit odvod za porušení rozpočtové kázně. Žalovaný jakožto poskytovatel dotace tuto pravomoc dle § 14e rozpočtových pravidel nemá. Jelikož finanční úřad nepotvrdil, že došlo k porušení rozpočtové kázně, měla být část dotace žalobkyni neprodleně vyplacena. Žalobkyně se proto domnívá, že o vyplacení části dotace, měl žalovaný vydat rozhodnutí, nebo měl vydat konečné rozhodnutí ve smyslu odejmutí části dotace, jestliže setrval na svém stanovisku, že žalobkyně porušila své povinnosti. Proti takovému aktu by se mohla žalobkyně bránit žalobou proti rozhodnutí.

[5] Shora označeným usnesením Městský soud v Praze odmítl žalobu pro opožděnost (dále jen „napadené usnesení“ a „krajský soud“). V rámci obsáhlé korespondence z let 2013 - 2016 mezi stěžovatelkou a žalovaným rozlišil z procení opatrnosti jednak otázku včasnosti podané nečinnosti žaloby ve vztahu k řízení ve věci samé (nevyplacení části dotace), jednak včasnost ve vztahu k řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí žalovaného, aniž by to stěžovatelka v žalobě výslovně namítala. Krajský soud uvedl, že každé z těchto řízení má zcela odlišný předmět. V řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí se posuzuje splnění podmínek podle § 101 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), pro to, aby poté, co bylo ve věci již pravomocně rozhodnuto, bylo vydáno nové rozhodnutí. Naopak v řízení ve věci samé šlo o posouzení, zda lze žalobkyni vyplatit část dotace, či nikoliv.

[6] Krajský soud popsal, že v řízení ve věci samé (nevyplacení části dotace) žalovaný učinil ve vztahu ke stěžovatelce několik úkonů, jimiž jí oznamoval, že část dotace byla podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel zadržena, a tedy nebude vyplacena. Aniž by krajský soud hodnotil povahu jednotlivých úkonů žalovaného, shledal, že tyto úkony jednoznačně byly učiněny ve věci samé. Posledním úkonem ve věci nevyplacení části dotace bylo dle krajského soudu sdělení náměstkyně ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 24. 8. 2015, č. j. MSMT-27295/2014-3. Tento úkon je dle krajského soudu úkonem, který je ve smyslu § 80 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), nutno ve věci samé považovat za poslední úkon v řízení. S ohledem na nejednoznačnou právní úpravu podle § 14e rozpočtových pravidel aplikoval krajský soud druhou část § 80 odst. 1 s. ř. s., podle níž běh roční lhůty pro podání žaloby počíná ode dne, kdy byl učiněn poslední úkon v řízení. Krajský soud proto dospěl k závěru, že jednoletá lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti ve věci samé uplynula dne 24. 8. 2016, přičemž žaloba byla stěžovatelkou podána až dne 25. 8. 2017, tedy až po jejím marném uplynutí.

[7] Ve vztahu k řízení o žádosti o nové rozhodnutí podle § 101 správního řádu krajský soud uvedl, že žádost stěžovatelky byla žalovanému doručena dne 27. 6. 2016, přičemž 30ti denní lhůta k rozhodnutí o ní uplynula dne 27. 7. 2016. Jednoletá lhůta pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti ve vztahu k řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí uplynula dnem 27. 7. 2017, přičemž žaloba byla stěžovatelkou podána až dne 25. 8. 2017, tedy rovněž až po jejím marném

pokračování

uplynutí. Pro úplnost krajský soud uvedl i to, že i kdyby posuzoval návrh žalobkyně jako žalobu proti rozhodnutí, byla by opožděná, jelikož vyrozumění žalovaného reagující na rozklad žalobkyně v řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí jí bylo doručeno dne 9. 5. 2017, tj. více jak dva měsíce před podáním žaloby (25. 8. 2017).

[8] Krajský soud dále konstatoval, že si je vědom vývoje ohledně § 14e rozpočtových pravidel včetně nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Nejpozději od vydání tohoto nálezu však bylo postaveno najisto, že proti postupu podle § 14e rozpočtových pravidel se lze bránit ve správním soudnictví. V obecné rovině krajský soud odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 78, který následoval závěry rozšířeného senátu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48.

## II. Obsah kasační stížnosti

[9] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) ve své kasační stížnosti brojí proti závěru krajského soudu, že žádost o vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu zahájila řízení samostatně ve vztahu k řízení o zadržené části dotace. Podle stěžovatelky se jedná o jedno řízení, přičemž návrh na vydání nového rozhodnutí je pouze jeho dílčím krokem. Cílem stěžovatelky bylo vydání konečného rozhodnutí o zadržení části dotace, což vyjádřila i ve své žádosti dle § 101 správního řádu.

[10] Podle stěžovatelky i s ohledem na nedostatky právní úpravy ohledně § 14e rozpočtových pravidel probíhala komunikace mezi ní a žalovaným neformálně, přičemž není zcela jednoznačné, které přípisy žalovaného jsou rozhodnutími, a které nikoliv. Vzhledem k tomu, že nejistotu ohledně povahy vydávaných přípisů do řízení vnesl žalovaný, nelze podle stěžovatelky posuzovat ani její úkony striktně formálně. Žádost podle § 101 správního řádu lze posuzovat i jako žádost o ochranu proti nečinnosti. Byla-li by po stěžovatelce vyžadována formální přesnost na úkor neformálních aktů vydávaných žalovaným, jednalo by se o zásah do jejího ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces a zásady legality veřejné správy. Vliv na celé řízení měla i neústavnost a nejasnost zákonné úpravy § 14e rozpočtových pravidel ohledně dočasnosti rozhodnutí a možností obrany. Situaci vyjasnil až bezprostředně před podáním žaloby rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 78.

[11] Posledním úkonem byl podle stěžovatelky přípis žalovaného ze dne 4. 5. 2017, kterým byla stěžovatelka upozorněna, že jeho stanovisko ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT – 22254/2016-5, nelze považovat za rozhodnutí a nelze proti němu podat rozklad. Popřípadě toto samotné stanovisko ze dne 25. 8. 2016. Žaloba proto nebyla opožděná.

## III. Vyjádření žalovaného

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s napadeným usnesením. Domnívá se, že se nedopustil stěžovatelkou tvrzené nečinnosti ve smyslu nevydání oznámení o nevyplacení části dotace a postupoval v souladu s § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Žalovaný ve svém vyjádření tvrdí, že o nevyplacení části dotace stěžovatelku informoval v rámci připomínek ke 2. MZ projektu v e-mailových zprávách ze dnů 10. 1. 2013 a 5. 2. 2013, které stěžovatelka v řízení o žalobě sama předložila. Z těchto zpráv je zjevné, že žalobkyni nebude vyplacena dotace v plné výši. S ohledem na to, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí v materiálním smyslu, nelze o nečinnosti žalovaného uvažovat.

#### IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byla účastnicí řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[14] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž takové neshledal.

[15] Proti napadenému usnesení podala stěžovatelka kasační stížnost z důvodů, které lze podřadit pod § 103 odst. 1 písm. e) soudního řádu správního. Namítá tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

[16] Stěžejní otázkou v tomto řízení je, zda byla žaloba stěžovatelky na ochranu proti nečinnosti podána opožděně s ohledem na jednotlivé úkony, které ve věci ona a žalovaný učinili.

##### IV.A Obsah správního spisu

[17] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti.

[18] Nedostatky v zadávacím řízení veřejné zakázky, které žalovaný vymezil v připomínkách k 1. MZ projektu CZ-1-07-/2.1.00/32.0032 ze dne 10. 1. 2013 a v připomínkách k 2. MZ projektu ze dne 5. 2. 2013, byly následně předmětem řízení o námitkách stěžovatelky, jež v rozhodnutí ze dne 6. 3. 2013 žalovaný posoudil jako neopodstatněné. V tomto rozhodnutí byla stěžovatelka dále zpravena o tom, že „výdaje spojené s veřejnou zakázkou budou nablášeny na místně příslušný finanční úřad jako podezření z porušení rozpočtové kázně“. Odvolání stěžovatelky proti tomuto rozhodnutí nebylo přípisem ze dne 21. 3. 2013, č. j. MSMT-11150/2013-41, vyhověno; žalovaný v něm zopakoval, že zadávací řízení stěžovatelky je diskriminační a porušuje pravidla o zadávání veřejných zakázek.

[19] Poté, co žalovaný nevyhověl odvolání proti rozhodnutí o námitkách ve věci nedostatků zadávacího řízení, přípisem ze dne 7. 5. 2013, č. j. MSMT-18324/2013, označeným jako „předání podkladů k vybrání a vymáhání odvodu a porušení rozpočtové kázně“, informoval Finanční úřad pro Plzeňský kraj, že „Nesrovnalost spočívá v uskutečnění nezpůsobilého výdaje ve výši 941 580,53 Kč, čímž byla porušena podmínky uvedeného Rozhodnutí o poskytnutí dotace v části II, odst. 1, 3, 4 a 7. O dotčenou částku byla krácena žádost o platbu [...] a tedy celkové způsobilé výdaje projektu. [...]. Důvodem zmíněného krácení je pochybení ve veřejné zakázce. Z výše uvedeného důvodu bude v konečném důsledku vyplacena dotace ve výši celkového schváleného rozpočtu uvedeného v Rozhodnutí o poskytnutí dotace poníženého o předmětnou částku, která je tímto považována za vyčerpanou.“

[20] Ze zprávy o daňové kontrole provedené Finančním úřadem pro Plzeňský kraj (dále také jen „finanční úřad“) ze dne 10. 7. 2013, vyplývá, že ke dni 5. 6. 2013, kdy byla zahájena daňová kontrola, bylo na projektový účet žalobkyně připsáno 1 835 076,33 Kč. Finanční úřad shledal, že nejsou dány žádné okolnosti, které by měly za následek odvod za porušení rozpočtové kázně, přičemž na str. 7 zprávy o daňové kontrole uvedl: „správce daně se daňovou kontrolou neztotožnil se závěrem poskytovatele dotace. Příjemce dotace [...] se uvedením frekvence procesorů v zadávací dokumentaci výběrového řízení nedopustil porušení právního aktu, na jehož základě mu byly prostředky poskytnuty, neboť[...]

pokračování

*v zadávací dokumentaci nebyl konkrétní výrobce procesorů specifikován. [a dále, že] uvedený postup při výběrovém řízení nelze označit za diskriminační.“*

[21] V návaznosti na to žalobkyně dne 28. 8. 2013 zaslala žalovanému „*žádost o revizi stanoviska Odboru řízení Operačního programu č.j. MSMT-11150/2013-41*“. V tomto přípisu žalobkyně žalovanému sděluje, že „*Na základě kontroly dokladů [...] bylo [...] podáno na Finanční úřad pro Plzeňský kraj, hlášení nesrovnalosti č. 259/04/2013 se závěrem, že jsme porušili rozpočtovou kázeň [...] Tímto nám byla současně zkrácena dotace pro realizaci projektu o částku 941 580,53 Kč.*“ Dále žalobkyně žalovaného žádá „*o revizi stanoviska Odboru řízení Operačního programu č.j. MSMT-11150/2013-41, která vezme v úvahu i zjištění uvedené [ve zprávě o daňové kontrole].*“

[22] Následovalo vyjádření žalovaného ze dne 23. 9. 2013, č. j. MSMT-38232/2013-2, v němž žalovaný stěžovatelce sděluje, že trvá na svém závěru o porušení zákazu diskriminace v zadávacím řízení, přičemž zřídil Pracovní skupinu pro nesrovnalosti, kdy správce daně vydá k podnětu žalovaného své stanovisko.

[23] Dne 17. 6. 2014 žalovaný přípisem č. j. MSMT-15976/2014-1 oznámil stěžovatelce „*rozhodnutí Řídicího orgánu OP VK ve věci posouzení NEZPŮSOBILOSTI výdaje projektu*“. V přípisu žalovaný odkazuje na kontrolní zjištění o podezření na nesrovnalost ve výši 941 580,53 Kč, o němž měla být žalobkyně informována v dopise ze dne 7. 5. 2013, č. j. MSMT-18324/2013, a na zprávu o daňové kontrole. Žalovaný potvrdil nesrovnalosti v dotčené výši a dále uvedl, že vzhledem k tomu, že byla krácena žádost o platbu, tj. nebyla vyplacena částka dotace v této výši, má se za to, že povinnost navrácení částky byla splněna. V odůvodnění uvedl, že zadávací řízení bylo v rozporu se zásadou zákazu diskriminace.

[24] Stěžovatelka následně dne 22. 9. 2014 znovu požádala o revizi stanoviska žalovaného s odkazem na výsledky daňové kontroly, na což dne 26. 11. 2014 žalovaný reagoval přípisem, že žalovaný má „*povinnost nevyplatit prostředky, které byly použity v rozporu se stanovenými podmínkami, a na svém rozhodnutí trvat i přes rozdílné stanovisko orgánu finanční správy*“.

[25] Ve svém přípisu ze dne 20. 7. 2015 stěžovatelka uvádí, že postup žalovaného nemá oporu v zákoně, jelikož o porušení rozpočtové kázně je oprávněn rozhodnout výlučně finanční úřad a jeho rozhodnutí je povinen žalovaný respektovat. Žalovaný tak podle stěžovatelky porušuje zásadu legality. Na tento přípis žalovaný reagoval dne 3. 8. 2015 sdělením, že v tomto případě není vázán posouzením finančního úřadu a může trvat na svých zjištěních, což znovu posoudil a stěžovatelku v *oznámení o rozhodnutí Řídicího orgánu OP VK ve věci posouzení NEZPŮSOBILOSTI výdaje projektu* ze dne 17. 6. 2014 informoval. S tímto posouzením se stěžovatelka ve svém vyjádření ze dne 10. 8. 2015 neztotožnila a žádala o znovuprojednání věci a návrh dalšího postupu, jelikož podle posouzení finančního úřadu má na část nevyplacené dotace nárok.

[26] V přípisu ze dne 24. 8. 2015, č. j. MSMT-27295/2014-3, žalovaný popsal rozdíl mezi porušením rozpočtové kázně, jehož kontrola náleží finančnímu úřadu, a dalšími nesrovnalostmi, v důsledku kterých není možné finanční prostředky z dotace vyplatit. Žalovaný vysvětlil, že v případě, kdy finanční úřad neshledá porušení rozpočtové kázně, žalovaný znovu posuzuje shledané nesrovnalosti. Informoval stěžovatelku, že bez nových skutečností, které by vyšly najevo, nemá žalovaný žádné další oprávnění ve věci rozhodovat.

[27] Dne 27. 6. 2016 stěžovatelka v přípisu označeném jako „*žádost o vydání nového rozhodnutí*“ uvedla, že žalovaného dosud žádala o prověření správnosti postupu a znovuprojednání věci,

na což však žalovaný reagoval pouze dílčími přípisy a věc znovu neprojednal, proto stěžovatelka žádá o vydání nového rozhodnutí v její věci ve smyslu § 101 správního řádu.

[28] Vzápětí se dne 28. 6. 2016 na žalovaného obrátil jménem stěžovatelky její zástupce, který v přípisu označeném „žádost o vydání rozhodnutí ve věci“ uvedl, že jelikož neexistuje jednotný právní názor ani judikatura na to, zda je nevyplacení části dotace a oznámení příjemci podpory rozhodnutím, či nikoliv, a zda tedy postup a vydané dokumenty žalovaného byly, nebo nebyly rozhodnutím, je stěžovatelka v právní nejistotě, zda v její věci bylo, či nebylo vydáno rozhodnutí, a především v právní nejistotě jak dále postupovat. S ohledem na to zástupce stěžovatelky požádal o vydání rozhodnutí ve věci, aby bylo postaveno na jisto, že bylo v dané věci rozhodnuto.

[29] Dne 9. 8. 2016 uplatnila stěžovatelka vůči žalovanému u ministryně školství, mládeže a tělovýchovy opatření proti nečinnosti ve věci žádosti o vydání nového rozhodnutí. Dne 11. 8. 2016 tentýž úkon učinil zástupce stěžovatelky ve vztahu k výzvě ze dne 28. 6. 2016 o vydání rozhodnutí ve věci.

[30] Dne 25. 8. 2016 žalovaný reagoval na žádost stěžovatelky i jejího zástupce přípisem č. j. MSMT-22254/2016-5, v němž uvedl, že řídicí orgán podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek prokázal žalovaný vlastní kontrolní činností. Poté, co byl stěžovatelce poskytnut prostor pro prokázání postupu v souladu s podmínkami, řídicí orgán shledal, že nesrovnalosti vyvráceny nebyly, což žalovaný potvrdil v přípisu ze dne 17. 6. 2016, č. j. MSMT-15976/2014-1. Podle žalovaného poskytovatel dotace rozhoduje o tom, zda jsou ze strany příjemce splněny podmínky pro to, aby dotace mohla být vyplacena, na rozdíl od finančního úřadu, který v rámci správy odvodů zkoumá, zda se příjemce nedopustil porušení rozpočtové kázně ve vztahu k prostředkům již vyplaceným. Žalovaný proto není závislý na rozhodnutí finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně. Žalovaný proto i nadále trvá na nevyplacení částky 941 580,53 Kč, protože došlo k porušení pravidel zadávání veřejných zakázek. Přípis ze dne 17. 6. 2016, č. j. MSMT-15976/2014-1, není nové rozhodnutí ani oznámení podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ale potvrzení stanoviska řídicím orgánem k vypořádání námítky ve II. instanci č. j. MSMT-11150/2013-41.

[31] Dne 12. 9. 2016 podala stěžovatelka u Ministryně školství, mládeže a tělovýchovy ČR rozklad proti rozhodnutí ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-5.

[32] Žalovaný na rozklad reagoval přípisem označeným jako „vyrozumění o nemožnosti podat rozklad“ ze dne 4. 5. 2017, v němž stěžovatelce sděluje, že proti dopisu ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-5, rozklad podat nelze, jelikož se nejedná o správní rozhodnutí. Žalovaný stěžovatelku informoval, že jediným správním rozhodnutím ve věci je *Oznámení příjemci podpory o nesrovnalosti a předání věci finančnímu úřadu* ze dne 7. 5. 2013, č. j. MSMT-18324/2013, které je opatřením o nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel.

#### IV.B Právní posouzení

[33] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. může žalobu na ochranu proti nečinnosti podat *ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu a může se jí domáhat, aby soud správnímu orgánu uložil vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.*

pokračování

[34] Podle § 80 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu *podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy ve věci, v níž se žalobce domáhá ochrany, marně proběhla lhůta stanovená zvláštním zákonem pro vydání rozhodnutí nebo osvědčení, a není-li taková lhůta stanovena, ode dne, kdy byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.*

[35] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel s účinností do 19. 2. 2015 *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. Podle odst. 2 téhož ustanovení 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. Dále odstavce 3 téhož ustanovení říká, že provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace. Podle odstavce 4 téhož ustanovení na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*

[36] S účinností od 23. 7. 2015 zrušil Ústavní soud svým náležením ze dne 16. 6. 2015, Pl. ÚS 12/14, § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 ve slovech „*a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání*“ pro rozpor s čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[37] Krajský soud se zabýval včasností žaloby na ochranu proti nečinnosti nejen ve vztahu k nevyplacení části dotace ve výši 941 580,53 Kč, ale také ve vztahu k žádosti stěžovatelky o vydání nového rozhodnutí, ačkoliv to v žalobě přímo nenavrhovala.

[38] V obou případech je tedy úkolem Nejvyššího správního soudu nejprve posoudit, zda rozhodnou skutečností pro začátek běhu lhůty pro podání žaloby proti nečinnosti bylo v předmětné věci uplynutí lhůty stanovené zvláštním zákonem, či pokud takové lhůty nebylo, zda bylo rozhodnou skutečností učinění posledního procesního úkonu v předmětné věci. V posléze uvedeném případě je nutno též posoudit, který procesní úkon byl ve smyslu citovaného zákonného ustanovení tím posledním.

*a) Žádost o vydání nového rozhodnutí*

[39] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením krajského soudu ohledně opožděnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti ve vztahu k žádosti stěžovatelky o vydání nového rozhodnutí.

[40] Krajský soud správně posoudil, že v novém řízení se podle § 102 odst. 8 správního řádu postupuje podle ustanovení platných pro řízení v prvním stupni. Pro vydání nového rozhodnutí je proto podle § 71 odst. 3 správního řádu stanovena lhůta 30ti dní. Žalobu na ochranu proti nečinnosti je proto možno podat nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy marně uplynula 30 denní lhůta pro vydání nového rozhodnutí (§ 80 odst. 1 část první správního řádu).

[41] V den podání žádosti o vydání nového rozhodnutí, tj. dne 27. 6. 2016, tedy počala běžet 30ti denní lhůta k vydání nového rozhodnutí (§ 71 odst. 3 správního řádu), která uplynula dne 27. 7. 2017. Žaloba stěžovatelky byla podána dne 25. 8. 2017, tedy až po uplynutí lhůty jednoho roku. Krajský soud správně posoudil žalobu na ochranu proti nečinnosti ohledně žádosti o vydání nového rozhodnutí jako opožděnou.

[42] Nejvyšší správní soud souhlasí i se závěry krajského soudu, že v řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí se jedná o samostatné řízení, v rámci něhož je nutno posuzovat případnou nečinnost správního orgánu odděleně a nezávisle na potenciální nečinnosti správního orgánu ve věci nevyplacení části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel.

[43] Nutno podotknout, že při posouzení otázky včasnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti v případě žádosti o vydání nového rozhodnutí se Nejvyšší správní soud nezabýval otázkou, zda vůbec mohla stěžovatelka o vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu požádat. Posouzení této otázky by totiž znamenalo učinit si úsudek o tom, zda žalovaný byl, či nebyl povinen nové rozhodnutí vydat. Jinými slovy, soud by v takovém případě zkoumal již samotnou nečinnost žalovaného.

[44] Kasační námitka stěžovatelky, že žádost o vydání nového rozhodnutí je pouze dílčím krokem v řízení ohledně nevyplacení části dotace, proto není důvodná.

*b) Nevyplacená část dotace*

[45] Důvodnou však Nejvyšší správní soud shledal námitku stěžovatelky, že krajský soud nesprávně určil běh lhůty v případě nevyplacení části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel.

[46] Z § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel vyplývá, že na opatření podle § 14e rozpočtových pravidel se nevztahuje správní řád. Krajský soud v tomto ohledu správně dovodil, že běh lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti se určí podle druhé části § 80 odst. 1 s. ř. s., tedy ode dne, kdy byl stěžovatelkou vůči žalovanému nebo žalovaným vůči stěžovatelce učiněn poslední úkon, jelikož zákonem není stanovena lhůta pro vydání rozhodnutí.

[47] Podle Nejvyššího správního soudu však krajský soud nesprávně určil procesní úkon, který byl ve vztahu k nevyplacení části dotace ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. tím posledním.

[48] Nejvyšší správní soud nikterak nehodnotí obsah a povahu jednotlivých úkonů co do otázky, zda žalovaný byl, či nebyl nečinný. Pro určení posledního procesního úkonu stěžovatelky vůči žalovanému či žalovaného vůči stěžovatelce je ale rozhodné posoudit, zda některý z úkonů učiněný nejpozději 25. 8. 2016, tj. přesně rok před podáním žaloby stěžovatelky, lze považovat za procesní (nikoliv mimoprocesní) úkon, který ze strany stěžovatelky či ze strany žalovaného směřoval k vydání rozhodnutí.

[49] Krajský soud nesprávně předjímá, že k úkonům stěžovatelky a žalovaného ohledně nevyplacení části dotace docházelo pouze v letech 2013 – 2015, přičemž posledním úkonem v této věci bylo sdělení ze dne 24. 8. 2015, č. j. MSMT-27295/2014-3, zatímco po podání žádosti o vydání nového rozhodnutí dne 27. 6. 2016 se veškeré kroky stěžovatelky týkaly jen tohoto nového rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu.

[50] V bodě 47 napadeného usnesení krajský soud uvádí, že ze správního spisu nevyplývá, že by stěžovatelka po datu 25. 8. 2015 činila ve vztahu k žalovanému další úkony ve věci nevyplacené dotace, ani takový úkon netvrdila. Úkony v roce 2016 podle krajského soudu nelze za takové úkony považovat, neboť šlo o úkony v rámci samostatného řízení o vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu.

[51] Podle Nejvyššího správního soudu však s tímto posouzením nelze souhlasit, a to z následujících důvodů.



pokračování

[52] V první řadě stěžovatelka ve své žalobě toliko vylíčila dosavadní průběh komunikace se žalovaným počínaje rozhodnutím o poskytnutí dotace až do dne 4. 5. 2017, aniž by výslovně v žalobě označila úkon, který považuje za poslední. Z další argumentace stěžovatelky v žalobě lze však usuzovat, že jelikož považovala řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí za jeden z úkonů řízení o nevyplacené části dotace, považovala za poslední úkon v celém řízení přípis žalovaného ze dne 4. 5. 2017. Tento úsudek podporuje i reakce zástupkyně stěžovatelky na dotaz krajského soudu při jednání, kdy uvedla: „*žaloba směřuje proti celkové nečinnosti žalovaného, nikoliv proti nečinnosti v rámci řízení, které bylo zahájeno na základě žádosti o vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu*“. Tuto argumentaci konzistentně zastává i v kasační stížnosti. Právní závěr o nečinnosti žalovaného ve dvou samostatných na sobě nezávislých řízeních o žádosti o vydání nového rozhodnutí a o nevyplacené části dotace vnesl do řízení o žalobě až krajský soud v napadeném usnesení. Ze shrnutí jednání u krajského soudu v napadeném usnesení přitom nevyplývá, že by se krajský soud stěžovatelky dotazoval, který úkon považuje za poslední pouze ve vztahu k nečinnosti žalovaného ve věci nevyplacené části dotace. Ačkoliv je povinností žalobce v žalobě označit úkon, který považuje s ohledem na § 80 odst. 1 s. ř. s. za poslední, nelze klást v případě stěžovatelky k její tíži, že za poslední úkon považovala přípis ze dne 4. 5. 2017, jelikož neuvvažovala o žádosti o vydání nového rozhodnutí jako o zahájení samostatného řízení. Skutkový průběh komunikace mezi ní a žalovaným přitom vylíčila v celistvosti a podrobně. Krajský soud měl při jednání příležitost vyzvat stěžovatelku k objasnění jejích tvrzení ohledně posledního úkonu.

[53] Mimoto Nejvyšší správní soud uvádí, že posouzení toho, který úkon byl učiněn jako poslední, je do značné míry otázkou právní, nikoli skutkovou, jelikož se nejedná o jakýkoliv úkon v řízení, nýbrž pouze o úkon procesní. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 – 107, „*úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. je nutno rozumět procesní úkon účastníka řízení nebo správního orgánu ve správním řízení. Takovýmto úkonem není samotná urgence vyřízení či sdělení správního orgánu, že má za to, že nejsou dány důvody, aby ve věci dále rozhodoval*“. Podle tohoto rozsudku jde o úkon, kterým je „*např. návrh na zahájení řízení, vyjádření k podkladům rozhodnutí před jeho vydáním, odvolání proti rozhodnutí, předvolání dotyčného účastníka řízení k jednání, doručení rozhodnutí, vyznění o odvolání podaných dalšími účastníky řízení apod.*“ Nejvyšší správní soud dále vysvětlil, že „*pokud by za úkon ve smyslu závěrečné části ustanovení § 80 odst. 1 s. ř. s. byla naopak považována pouhá urgence či zmíněné sdělení správního orgánu, znamenalo by to, že i případech, když již od posledního (předchozího) úkonu uplynula lhůta k podání žaloby, počala by takovýmto mimoprocesním úkonem běžet lhůta nová, což by ve svém důsledku fakticky negovalo smysl této zákonné lhůty*“. Základem žaloby na ochranu proti nečinnosti je proto vylíčení skutkových okolností ze strany žalobce, nicméně jejich právní posouzení je na soudu.

[54] S ohledem na to, že stěžovatelka v žalobě vylíčila průběh komunikace mezi ní a žalovaným, bylo na krajském soudu, aby posoudil tyto úkony z pohledu toho, který je tím posledním úkonem, od něhož se odvíjí lhůta jednoho roku pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Nelze tak vyloučit podrobné hodnocení úkonů po datu 25. 8. 2015, jež stěžovatelka detailně vylíčila, jen s odkazem na to, že u jednoho z nich explicitně netvrdila, že se jedná o úkon poslední.

[55] Vedle toho se Nejvyšší správní soud neztotožnil se závěrem krajského soudu, že úkony stěžovatelky v roce 2016 souvisely pouze se žádostí o vydání nového rozhodnutí, nikoliv již s nevyplacením části dotace.

[56] Z přípisu stěžovatelky ze dne 27. 6. 2016 označeného jako „*žádost o vydání nového rozhodnutí*“ skutečně podle smyslu vyplývá, že jelikož žalovaný dosud nereagoval na její dílčí přípisy a znovu věc neprojednal, žádá o vydání nového rozhodnutí ve smyslu § 101 správního řádu.

[57] Součástí spisu je však další přípis zástupce stěžovatelky z následujícího dne (28. 6. 2016) označený jako „*žádost o vydání rozhodnutí ve věci*“. Zástupce stěžovatelky znovu uvádí, že v důsledku nejednotných právních názorů a judikatury se stěžovatelka nachází v právní nejistotě, zda v její věci bylo, či nebylo vydáno rozhodnutí a jak dále postupovat. Zástupce stěžovatelky v tomto přípise výslovně požádal o vydání rozhodnutí ve věci (bez odkazu na § 101 správního řádu), aby bylo postaveno na jisto, že bylo v dané věci vydáno rozhodnutí.

[58] Podle Nejvyššího správního soudu nelze popřít, že stěžovatelka dne 27. 6. 2016 skutečně požádala žalovaného o vydání nového rozhodnutí. Pouze z toho však nelze dovozovat, že vedle toho dále netrvala na vydání rozhodnutí o nevyplacené části dotace. V nepřehledné komunikaci trvající více než tři roky, navíc v kontextu nejednoznačné právní úpravy, k jejímuž závaznému výkladu došlo až nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, Pl. ÚS 12/14, a usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, není nikterak nepochopitelné, že stěžovatelka hledala veškeré způsoby jak se domoci vydání rozhodnutí, o němž má za to, že mělo být vydáno. Zároveň žádala žalovaného o sdělení, jak má dále ve věci postupovat.

[59] Ve stejném duchu se nesou i další úkony stěžovatelky ve věci. Dne 9. 8. 2016 uplatnila stěžovatelka vůči žalovanému u ministryně školství, mládeže a tělovýchovy opatření proti nečinnosti ve věci žádosti o vydání nového rozhodnutí. Dne 11. 8. 2016 tentýž úkon učinil zástupce stěžovatelky ve vztahu k žádosti ze dne 28. 6. 2016 o vydání rozhodnutí ve věci.

[60] Zatímco z žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 9. 8. 2016 jednoznačně vyplývá, že ji stěžovatelka činí ve vztahu k žádosti o vydání nového rozhodnutí a přímo odkazuje na přípis ze dne 27. 6. 2016, v přípise ze dne 11. 8. 2016 tuto souvislost s žádostí o vydání nového rozhodnutí spatřovat nelze. Přípis ze dne 11. 8. 2016 žádá o uplatnění opatření proti nečinnosti ve vztahu k žádosti o vydání rozhodnutí ze dne 28. 6. 2016. Dále popisuje genezi celé situace počínaje rozhodnutím o poskytnutí dotace přes daňovou kontrolu až po oznámení ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-15976/2014-1, jímž žalovaný potvrdil nesrovnalosti výdaje a nevyplacení části dotace. Dále přípis ze dne 11. 8. 2016 opakuje, že v důsledku nejednotného právního výkladu a judikatury není zřejmé, jak má stěžovatelka dále postupovat v obraně svých práv.

[61] Podle Nejvyššího správního soudu nelze ze smyslu sdělení v přípisu ze dne 11. 8. 2016 jednoznačně dovodit, že se týká pouze žádosti o vydání nového rozhodnutí. Naopak jeho obsah je rekapitulací celé geneze sporu včetně odkazu na „*žádost o vydání rozhodnutí*“ ze dne 28. 6. 2011, nikoliv „*žádost o vydání nového rozhodnutí*“, a značí nespokojenost stěžovatelky s nečinností ohledně nevyplacené části dotace.

[62] Dalším úkonem ve věci byl dne 25. 8. 2016 přípis žalovaného č. j. MSMT-22254/2016-5 adresovaný stěžovateli i její zástupkyni. Žalovaný v něm výslovně reagoval na přípisy stěžovatelky ze dne 27. 6. 2016 a 9. 8. 2016, ale i přípisy její zástupkyně ze dne 28. 6. 2016 (doručeno 30. 6. 2016) a 11. 8. 2016. Žalovaný v něm uvedl, že jeho přípis ze dne 17. 6. 2016, č. j. MSMT-15976/2014-1, není nové rozhodnutí ani oznámení podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel, ale potvrzení stanoviska řídicím orgánem k vypořádání námítky ve II. instanci č. j. MSMT-11150/2013-41. Řídicí orgán podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel nemusí

pokračování

vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek prokázal žalovaný vlastní kontrolní činností. Poté co byl stěžovatelce poskytnut prostor pro prokázání postupu v souladu s podmínkami, řídicí orgán shledal, že nesrovnalosti vyvráceny nebyly, což žalovaný potvrdil v přípisu ze dne 17. 6. 2016, č. j. MSMT-15976/2014-1. Podle žalovaného poskytovatel dotace rozhoduje o tom, zda jsou ze strany příjemce splněny podmínky pro to, aby dotace mohla být vyplacena, na rozdíl od finančního úřadu, který v rámci správy odvodů zkoumá, zda se příjemce nedopustil porušení rozpočtové kázně ve vztahu k prostředkům již vyplaceným. Žalovaný proto není závislý na rozhodnutí finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně. Žalovaný proto i nadále trvá na nevyplacení částky 941 580,53 Kč, protože došlo k porušení pravidel zadávání veřejných zakázek.

[63] Podle Nejvyššího správního soudu ani z přípisu žalovaného ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-5 nelze jednoznačně dedukovat, že se týká pouze žádosti o vydání nového rozhodnutí podle § 101 správního řádu. Žalovaný se výslovně k tomuto řízení nijak nevyjadřuje, přičemž odkazuje na obě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a znovu vysvětluje okolnosti týkající se nevyplacení části dotace. Žalovaný neodůvodňuje, zda jsou splněny podmínky podle § 101 správního řádu pro vydání nového rozhodnutí, což by bylo možné očekávat, pokud by se přípis nečinnosti v řízení o žádosti o vydání nového rozhodnutí týkal. Naopak zejména pojednává o peripetích spojených s nevyplacením části dotace.

[64] Rozklad stěžovatelky ze dne 12. 9. 2016 proti rozhodnutí ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-5, výslovně reaguje jen na žádost ze dne 27. 6. 2016 a opatření proti nečinnosti ze dne 9. 8. 2016, přičemž v posledním odstavci uvádí, že napadené rozhodnutí se nevypořádává s žádostí o vydání nového rozhodnutí ani s ním související žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti. Na rozklad žalovaný reagoval vyrozuměním o nemožnosti podat rozklad ze dne 4. 5. 2017, jelikož přípis ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016 - 5, není rozhodnutím. Tyto dva úkony na rozdíl od přípisů ze dne 28. 6. 2016, 11. 8. 2016 a 25. 8. 2016 jednoznačně souvisí jen s žádostí o vydání nového rozhodnutí.

[65] Z obsahu shora analyzovaných přípisů tedy podle Nejvyššího správního soudu vyplývá, že žádost o vydání rozhodnutí ze dne 28. 6. 2016, žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ze dne 11. 8. 2016 a přípis žalovaného ze dne 25. 8. 2016 jsou podáními, která se týkala (i) samotného nevyplacení části dotace, nikoliv jen žádosti o vydání nového rozhodnutí.

[66] Nejvyšší správní soud dále vážil, zda byl krajským soudem určený přípis žalovaného ze dne 24. 8. 2015, č. j. MSMT-27295/2014-3, ve věci nevyplacení části dotace posledním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[67] Podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 107, se musí jednat o procesní (nikoliv mimoprocesní) úkon, „*se kterým procesní předpis počítá a který posouvá procesní příběh dál. Poslední procesní úkon v řízení je okamžik oddělující ukončení činnosti správního orgánu a jeho nečinnost. Ač následně je v souvislosti se správním řízením vyvíjena správním orgánem nebo účastníky určitá aktivita, nesměřuje-li takto aktivita k vydání rozhodnutí, jedná se o mimoprocesní úkony, které nemají na běh žalobní lhůty vliv.*“ (KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, § 80 odst. 1).

[68] Ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 12. 6. 2006, č. j. 8 Ans 3/2005 - 107, a citované odborné literatury se nelze ztotožnit s argumentací krajského soudu, že přípis žalovaného ze dne 24. 8. 2015, č. j. MSMT-27295/2014-3, vysvětlující

problematiku ohledně nevyplacení části dotace, lze ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. považovat za poslední úkon učiněný žalovaným vůči stěžovatelce. Tento přípis byl v řadě dalších přípisů mezi stěžovatelkou a žalovaným (např. 26. 11. 2014, 20. 7. 2015, 3. 8. 2015, 10. 8. 2015) pouhým úkonem mimoprocením, který sám o sobě v probíhajícím správním řízení neměl žádné účinky. Z tohoto důvodu jej nelze považovat za procesní úkon, který by přerušil běh lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[69] Bylo tedy třeba určit, který z procesních úkonů patrných ze správního spisu je posledním ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[70] V první řadě vzal Nejvyšší správní soud v potaz úkon žalovaného ze dne 7. 5. 2013, č. j. MSMT-18324/2013, jež žalovaný ve svém přípisu ze dne 4. 5. 2017 označil za jediné správní rozhodnutí ve věci, které je opatřením o nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel. Úkonem ze dne 7. 5. 2013, č. j. MSMT-18324/2013, žalovaný předal podklady k vybrání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj. Uvedl v něm, že o dotčenou částku byly kráceny způsobilé výdaje projektu v důsledku porušení pravidel ve veřejné zakázce. Ze správního spisu tedy vyplývá, že se vskutku jedná o poslední úkon ze strany žalovaného před změtí komunikačních sdělení mezi stěžovatelkou a žalovaným. Podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel je tento úkon navíc přímo předvídan a žalovaný jím činí další krok nutný k vydání potenciálního rozhodnutí. Jedná se tedy o úkon, který má povahu procesního úkonu ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. Nejvyšší správní soud však shledal, že tento přípis byl adresován pouze Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj, nikoliv stěžovatelce. Správní spis neobsahuje žádný doklad o tom, že by tento přípis byl doručován stěžovatelce, a to alespoň na vědomí, když už jí nebyl přímo adresován. Tento přípis je tudíž sice procesním úkonem, směřuje však vůči Finančnímu úřadu pro Plzeňský kraj. Nesplňuje proto podmínku podle § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., tj. že se musí jednat o úkon, kterým *byl žalobcem vůči správnímu orgánu nebo správním orgánem proti žalobci učiněn poslední úkon.*

[71] Stejně tak uvažoval Nejvyšší správní soud i o okamžiku předání zprávy o daňové kontrole ze strany finančního úřadu, jelikož její závěr o tom, že pravidla zadávání veřejných zakázek stěžovatelka neporušila, vzbudil její pochybnosti o stavu věci a v návaznosti na zprávu o daňové kontrole započal mezi ní a žalovaným vír dopisování trvající téměř čtyři roky. Ani tento úkon však nesplňuje podmínku podle § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., že se musí jednat o úkon mezi žalobcem a správním orgánem.

[72] Dalším adeptem na poslední procesní úkon v řízení je rozhodnutí Řídicího orgánu OP VK ve věci posouzení NEZPŮSOBILOSTI výdaje projektu ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-15976/2014-1, oznámené příjemci podpory. Tímto úkonem žalovaný oznámil stěžovatelce potvrzení nesrovnalostí ve veřejné zakázce a dále uvedl, že vzhledem k tomu, že byla krácena žádost o platbu, tj. nebyla vyplacena částka dotace v této výši, má se za to, že povinnost navrácení částky byla splněna. V odůvodnění sdělil, že zadávací řízení bylo v rozporu se zásadou zákazu diskriminace. V přípisu žalovaný odkazuje na kontrolní zjištění o podezření na nesrovnalost ve výši 941 580,53 Kč, o němž měla být žalobkyně informována v dopise ze dne 7. 5. 2013, č. j. MSMT-18324/2013, a na zprávu o daňové kontrole. Žalovaný tímto dopisem reagoval na první žádost stěžovatelky o revizi stanoviska žalovaného. O tomto úkonu však žalovaný ve svém přípisu ze dne 25. 8. 2016 uvádí, že oznámení ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-15976/2014-1, „není nové rozhodnutí ani oznámení ve smyslu § 14e odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel, ale potvrzení již vydaného stanoviska řídicím orgánem k vypořádání námitek ve II. instanci č. j. MSMT 11150/2013-41.“ Ačkoliv se tedy v případě oznámení ze dne 17. 6. 2014 jedná o úkon mezi žalovaným a stěžovatelkou, nejedná se o procesní úkon ve smyslu

pokračování

§ 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s., neboť rozpočtová pravidla ani jiný zákon nepředpokládají postup žalovaného ve smyslu „*potvrzení již vydaného stanoviska*“. Obsahově navíc toto oznámení odpovídá řadě dalších vyjádření, která si mezi sebou stěžovatelka s žalovaným vyměnili a která toto oznámení následovala po dobu dalších dvou let.

[73] Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že zcela odlišné účinky má již analyzovaný přípis zástupkyně stěžovatelky ze dne 11. 8. 2016, jímž žádala ministryni školství, mládeže a tělovýchovy ČR o uplatnění opatření proti nečinnosti ve věci nevyplacené části dotace.

[74] Jak rozhodl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013 - 47, „*protože zvláštní zákon (zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, a podle § 68 odst. 1 věty první tohoto zákona ani správní řád z roku 2004) nestanoví rektorovi vysoké školy lhůtu pro vydání rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí děkana o ukončení studia, je posledním procesním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 věty poslední s. ř. s. za situace, kdy i nadřízený správní orgán – Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – zůstává nečinný, žádost účastníka řízení o uplatnění opatření proti nečinnosti vůči nadřízenému správnímu orgánu (Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy). Od jeho uplatnění se odvíjí roční lhůta pro podání správní žaloby na ochranu proti nečinnosti.*“ V případě rozsudku č. j. 6 Ans 5/2013 - 47 se jednalo o specifickou situaci ve vztahu k zákonu č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, která je však principiálně na věc stěžovatelky přílehlavá, a to z níže uvedených důvodů.

[75] Podle Nejvyššího správního soudu se na opatření podle § 14e rozpočtových pravidel obdobně jako v rozsudku č. j. 6 Ans 5/2013 - 47 neaplikuje správní řád. Avšak z § 6 odst. 1 ve spojení s § 177 odst. 1 správního řádu vyplývá, že „*základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje,*“ a proto, „*nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80)*“.

[76] Dle § 80 odst. 3 správního řádu může po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podat „*žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti účastník*“. Podání žádosti dává účastníku nárok na to, aby se nadřízený správní orgán touto žádostí zabýval a rozhodl o ní. Jestliže se nadřízený správní orgán touto žádostí zabývat nebude, má účastník možnost podat žalobu na ochranu proti nečinnosti dle § 79 s. ř. s. (viz Vedral, J. *Správní řád : komentář*. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 701). Usnesení nadřízeného správního orgánu dle § 80 odst. 4 správního řádu však není rozhodnutím ve věci samé, proto se jeho vydání na nadřízeném správním orgánu nelze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti dle § 79 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2010, č. j. 5 Ans 2/2010 - 127).

[77] Podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředků pro přípustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví vůči ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, č. 1683/2008 Sb. NSS). Bezvýsledné vyčerpání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti u nadřízeného správního orgánu je tak ve smyslu § 79 s. ř. s. procesní podmínkou řízení o žalobě proti nečinnosti, rozhodnou pro posouzení její přípustnosti.

[78] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel neupravovalo postup pro situaci, kdy finanční úřad při daňové kontrole shledá, že pravidla pro zadávání veřejných zakázek příjemcem dotace porušena nebyla, zatímco žalovaný i po provedení daňové kontroly setrvá na svém opačném

stanovisku. S ohledem na to nebylo ani ze zákonné úpravy zřejmé, za jaké situace a za jakých podmínek se jedná v případě opatření podle § 14e rozpočtových pravidel o konečné rozhodnutí. Nejenže tedy zákon nestanovil žádnou lhůtu, ale ani jak má příjemce dotace či poskytovatel dále postupovat. Obdobně jako v případě rozsudku č. j. 6 Ans 5/2013 - 47 § 14e rozpočtových pravidel nestanovil, jaké úkony má žalovaný v dalším postupu učinit. Při pochybnostech stěžovatelky o následujícím postupu tak žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti byla jediným procesním úkonem, kterým se účinně mohla domoci vůči žalovanému rozhodnutí o tom, zda má či nemá vydat další, konečné rozhodnutí o nevyplacení části dotace. A to navíc i za situace, kdy i žalovaný opakovaně měnil svá stanoviska ohledně toho, který jeho akt v rámci komunikace je opatřením ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel.

[79] Stejně jako v případě rozsudku č. j. 6 Ans 5/2013 - 47 je nutno uvést, že podání žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu není žádnou lhůtou ohraničeno. Lhůta jednoho roku omezuje z hlediska včasnosti pouze podání samotné žaloby na ochranu proti nečinnosti ke správnímu soudu ve smyslu § 80 s. ř. s. To znamená, že i po uplynutí roční lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti lze podat u nadřízeného správního orgánu žádost dle § 80 odst. 3 správního řádu a nadřízený správní orgán má povinnost o takové žádosti rozhodnout, resp. nemůže ji z formálních důvodů (např. pro opožděnost) odmítnout.

[80] Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve věci nevyplacení části dotace v případě stěžovatelky je proto nutno považovat za procesní úkon, který má potenciál přiblížit věc k vydání rozhodnutí, a tím i potenciál znovu zahájit běh roční lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* s. ř. s. Rozsudek č. j. 6 Ans 5/2013 - 47 se podrobně vypořádává s tím, proč není podstatné, že se v případě žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti jedná o úkon ve vztahu k nadřízenému správnímu orgánu.

[81] Otázkou však zůstává, zda se jedná o procesní úkon, který byl ve věci učiněn jako poslední.

[82] Jak již Nejvyšší správní soud rekapituloval, ze správního spisu vyplývá, že faktickým úkonem, který byl v souvislosti s nevyplacením části dotace učiněn, byl přípis žalovaného ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-5. Žalovaný v něm přímo reagoval na žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve věci nevyplacení části dotace ze dne 11. 8. 2016. Podle jeho obsahu i formy je podle Nejvyššího správního soudu nutno jej považovat za rozhodnutí o opatření na ochranu proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 či 6 správního řádu. Stěžovatelce přitom nelze klást k tíži, že je neučinil nadřízený správní orgán žalovaného, jemuž byla žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti směřována a který na ni nijak nereagoval. Podle interního sdělení ze dne 22. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-6, jež je obsahem spisu, byl žalovaný o žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti zpraven, přičemž probíhalo interní připomínkové řízení za účelem přípravy finálního znění reakce na tuto žádost.

[83] Podle Nejvyššího správního soudu byl přípis žalovaného ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-5, učiněn žalovaným vůči stěžovatelce. Zákon jej jakožto rozhodnutí o opatření na ochranu proti nečinnosti předpokládá. Jedná se o úkon, který posunuje vývoj řízení směrem k vydání potenciálního rozhodnutí.

[84] Ustanovení § 79 odst. 1 s. ř. s. navíc podmiňuje přípustnost žaloby na ochranu proti nečinnosti *bezvýsledným* vyčerpáním obranných prostředků. Logicky tedy předpokládá, že pokud již žalobce požádá o uplatnění opatření na ochranu proti nečinnosti, je nutno vyčkat, zda nadřízený správní orgán některým způsobem podle § 80 odst. 4 správního úřadu proti

pokračování

tvrzené nečinnosti nezasáhne. „Podle zásady subsidiarity správního soudnictví musí správní orgány mít možnost zjednat nápravu. Až když tak neučiní, může nastoupit ochrana soudní.“ (KÜHN, Zdeněk. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, § 79 odst. 1). Bezvýslednou je tedy žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti až tehdy, pokud nadřízený správní orgán žádosti účastníka o přijetí opatření proti nečinnosti nevyhoví s tím, že neuznává tvrzení o nečinnosti podřízeného správního orgánu (§ 80 odst. 6 správního řádu), přičemž bezvýslednost nastává okamžikem oznámení vyřízení této žádosti (§ 76 odst. 3 správního řádu; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 9 Ans 8/2009 - 149). Druhou typickou situací bezvýslednosti je pasivita samotného nadřízeného orgánu. V tomto případě je tedy přípis žalovaného ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016 - 5, nevyhověním tvrzení stěžovatelky o jeho nečinnosti, a tedy znakem bezvýsledného vyčerpání obranných prostředků ve smyslu § 80 odst. 6 správního řádu.

[85] I podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 6 Ans 5/2013 - 47, „rozhodnutí nadřízeného správního orgánu o opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 4 správního řádu nepochybně také zakládá [...] běh nové lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 80 odst. 1 in fine s. ř. s., a to i kdyby ta původní již uplynula (srov. v této souvislosti rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41, č. 2785/2013 Sb. NSS).“ Zakládá-li běh nové lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti rozhodnutí nadřízeného správního orgánu ve smyslu § 80 odst. 4 správního řádu jakožto poslední procesní úkon ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s., neexistuje pádný důvod, pro který by i nevyhovující rozhodnutí podle § 80 odst. 6 správního řádu jakožto procesní úkon správního orgánu či jeho nadřízeného, který zákon předpokládá, neměl zakládat běh nové lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu.

[86] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že přípis žalovaného ze dne 25. 8. 2016, č. j. MSMT-22254/2016-5, je posledním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 in fine s. ř. s., jímž začal běh roční lhůty pro podání žaloby na ochranu proti nečinnosti. Posledním dnem lhůty byl pátek 25. 8. 2017. Jelikož žalobu podala stěžovatelka dne 25. 8. 2017, je tato žaloba včasná.

## V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[87] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s větou první před středníkem § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[88] Krajský soud bude vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[89] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů tohoto řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. listopadu 2020

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu