



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **VIMPEX GROUP s. r. o.**, se sídlem Bošovice 167, zastoupená Mgr. Marií Blechovou, LL.M., advokátkou se sídlem M-Palác, Heršpická 5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2015 o uložení sankce žalobci ve výši 25% v rámci výběrového řízení č. 6 a č. 7 v rámci Operačního programu Podnikání a inovace (OPPI) u projektu Zavedení produktové a procesní inovace při výrobě osvětlovacích prvků č. projektu 4.1 IN04/637, proti Sdělení ve věci přezkoumání výběrového řízení č. 6 a č. 7 ze dne 22. 5. 2015, a proti Sdělení ve věci přezkoumání výběrového řízení č. 6 a č. 7 ze dne 27. 7. 2015, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2019, čj. 5 A 168/2015-79,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně napadla žalobou u Městského soudu v Praze (dále „městský soud“) v záhlaví označené informace a sdělení, které žalovaný vydal v rámci Operačního programu podnikání a inovace (dále „OPPI“) u projektu „Zavedení produktové a procesní inovace při výrobě osvětlovacích prvků č. projektu 4.1 IN04/637“. Žalobkyně se konkrétně domáhala zrušení 1) Informace žalovaného ze dne 3. 3. 2015 „o udělení“ sankce ve výši 25 % z dotace přiznané ve výběrovém řízení č. 6 s názvem zakázky „Pětiosé univerzální obráběcí CNC centrum“ s nabídkovou cenou vybraného uchazeče ve výši 3 821 300 Kč (dále jen „Informace č. 6 ze dne 3. 3. 2015“), 2) Informaci žalovaného ze dne 3. 3. 2015 „o udělení“ sankce ve výši 25 % z dotace přiznané ve výběrovém řízení č. 7 s názvem zakázky „Čtyřosý CNC řízený horizontální revolverový soustruh“ s nabídkovou cenou vybraného uchazeče ve výši 2 446 800 Kč (dále jen „Informace č. 7 ze dne 3. 3. 2015“), 3) Sdělení ve věci přezkoumání výběrového řízení č. 6 ze dne 22. 5. 2015 v rámci OPPI u projektu „Zavedení produktové a procesní inovace při výrobě osvětlovacích prvků“ č. projektu 4.1 IN04/637 VŘ 6 (dále jen

„Sdělení č. 6 ze dne 22. 5. 2015“), 4) Sdělení ve věci přezkoumání výběrového řízení č. 7 ze dne 22. 5. 2015 v rámci OPPI u projektu „Zavedení produktové a procesní inovace při výrobě osvětlovacích prvků“ č. projektu 4.1 IN04/637 VŘ 7 (dále jen „Sdělení č. 7 ze dne 22. 5. 2015“), 5) Sdělení ve věci přezkoumání výběrového řízení č. 6 ze dne 27. 7. 2015, čj. 38-12/4.1IN04-637/12/08200, v rámci OPPI u projektu „Zavedení produktové a procesní inovace při výrobě osvětlovacích prvků“ č. projektu 4.1 IN04/637 VŘ 6 (dále jen „Sdělení č. 6 ze dne 27. 7. 2015“), a 6) Sdělení ve věci přezkoumání výběrového řízení č. 7 ze dne 27. 7. 2015, čj. 38-12/4.1IN04-637/12/08200, v rámci OPPI u projektu „Zavedení produktové a procesní inovace při výrobě osvětlovacích prvků“ č. projektu 4.1 IN04/637 VŘ 7 (dále jen „Sdělení č. 7 ze dne 27. 7. 2015“). Informacemi č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015 žalovaný rozhodl o zkrácení části dotace ve výši 25 % ve výběrovém řízení č. 6 a 7, a to z důvodu „úmyslného dělení zakázky na menší celky s cílem vyhnout se přísnějšímu režimu zákona“. Sděleními č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 žalovaný žalobkyni v návaznosti na její návrh na přezkum zkrácení části dotace ve výběrovém řízení č. 6 a 7 informoval, že z důvodu vyplacení dotace se touto otázkou nebude Přezkumná komise výběrového řízení (dále „PK VŘ“) zabývat a rozhodnutí je konečné. Totéž ji s podrobnějším odůvodněním odpověděl i v návaznosti na další návrh na přezkum zkrácení části dotace ve výběrovém řízení č. 6 a 7, a to ve Sděleních č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015.

[2] Městský soud žalobu v záhlaví označeným usnesením odmítl. Poukázal na závěry obsažené v nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, který shledal protiústavnost výluky ze soudního přezkumu u rozhodnutí o odepření vyplacení části dotace pro porušení pravidel ze zadávání veřejných zakázek [§ 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákon (rozpočtová pravidla), ve znění do 19. 2. 2015]. Dospěl tedy k závěru, že úkony napadené žalobou jsou obecně přezkoumatelné ve správním soudnictví. Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 a Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015 však nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž s ohledem na závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48 (č. 3579/2017 Sb. NSS), a rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2017, čj. 4 Afs 60/2017-40, je žaloba proti nim nepřipustná. Z toho důvodu ji tedy městský soud v tomto rozsahu odmítl pro nepřipustnost. Ve vztahu k Informacím č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015 shledal žalobu přípustnou, avšak v této části ji odmítl pro opožděnost. Ve světle výše zmíněného usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu čj. 6 Afs 270/2015-48 se totiž jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proto lhůta pro podání žaloby počíná běžet od jejich doručení (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Manuály a pokyny k poskytnutí dotace vypracované žalovaným (Pokyny pro žadatele a příjemce dotace z operačního programu podnikání a inovace – obecná část, bod 5.7 Administrativní schválení VŘ ze strany Ministerstva průmyslu a obchodu) ve znění účinném od března 2015 obsahovaly nesprávnou informaci o možnosti podání žádosti o znovu prošetření výsledku kontroly výběrového řízení v případě nesouhlasu s udělenou sankcí. Páteří manuál OPPI ve znění platném od 1. 7. 2014 popisoval postup předložení žádosti o přezkum sankčního krácení dotace PK VŘ, a to přesto, že řízení podle § 14e rozpočtových pravidel je řízením jednostupňovým (k tomu srov. výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 60/2017-40). Podle městského soudu je proto třeba počátek běhu lhůty pro podání žaloby vykládat s ohledem na tyto nesprávné informace o možnosti podání „opravného prostředku“ vstřícně vůči žalobkyni tak, že lhůta pro podání žaloby počala běžet až okamžikem doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015. V nich totiž žalovaný žalobkyni informoval, že se PK VŘ nebude zkrácením části dotace zabývat, a rozhodnutí je tedy konečné. Nejpozději v tomto okamžiku měla žalobkyně považovat věc za skončenou a v případě nesouhlasu se proti ní soudně bránit. Jelikož však žalovaného opětovně požádala o přezkum zkrácení části dotace a žalobu podala až v návaznosti na Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015 (po marném uplynutí lhůty pro podání žaloby běžící od okamžiku doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015), je žaloba i přes vstřícné posouzení počátku běhu lhůty opožděná.

pokračování

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti tomuto usnesení žalobkyně (dále „stěžovatelka“) brojí kasační stížností, a to z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), b) d) a e) s. ř. s. Namítá, že odmítnutí žaloby bylo překvapivé. Napadené usnesení totiž městský soud vydal až po čtyřech letech od podání žaloby, během nichž nijak nesignalizoval, že se věci nebude meritorně zabývat. Usnesení se navíc zakládá na právním posouzení povahy jednotlivých napadených aktů, nikoliv na pouhém konstatování zjevných skutečností. Městský soud provedl právní analýzu, aniž by účastníky řízení se svým diametrálně odlišným náhledem na věc předem seznámil. Měl jim poskytnout možnost se k těmto právním závěrům vyjádřit a případně doplnit tvrzení či důkazy. Jelikož ve věci rozhodoval bez nařízení jednání (s čímž stěžovatelka souhlasila jen za podmínky, pokud bude žalobě vyhověno), a zároveň se žalobními body nezabýval meritorně, považuje tento postup stěžovatelka za vadu řízení a odepření spravedlnosti. Rozhodnutí správních soudů, z nichž městský soud vyšel, byla navíc vydána až po podání žaloby, tedy až poté, kdy justice prošla „*obratem v judikatorním nabližení na povahu opatření § 14e rozpočtových pravidel*“. Teprve v roce 2017 rozšířený senát vyjasnil, jaké úkony poskytovatele dotace jsou rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Stěžovatelka je však přesto sankcionována za to, že v době podání žaloby jakožto právní laik nereagovala na akt, který za rozhodnutí pro nesplnění podstatných náležitostí nepovažovala. Přístup městského soudu v tomto směru byl tedy nedostatečně vstřícný, neboť s sebou nenese pochopení pro procesně obtížnou situaci a stav právní nejistoty, v němž se stěžovatelka ocitla.

[4] Stěžovatelka dále namítá, že lhůta pro podání žaloby počala běžet až od doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015, které obdržela 28. 7. 2015. Právě tato sdělení totiž poprvé obsahovala meritorní odůvodnění zkrácení části dotace a stěžovatelka je považovala za konečná rozhodnutí ve věci. Tak je označil i žalovaný. S odstupem doby a s ohledem na vývoj judikatury lze sice za rozhodnutí považovat jiné akty žalovaného, přičemž městský soud za rozhodnutí z důvodu shovívavosti vůči stěžovatelce považoval Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015, soud však měl vzít v potaz také to, v jaké podobě žalovaný napadená „rozhodnutí“ vydal. Informace č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015 spočívají jen ve strohém sdělení o zkrácení části dotace, které nenaplnuje jakékoliv nároky na rozhodnutí. Stěžovatelka nemohla vědět, že rozhodnutí o nevyplacení nemalé části dotace (celkem 940 215 Kč) lze vydat i jen formou vyvěšení na virtuální elektronickou nástěnku v aplikaci eAccount, a to ve formě textu na sotva tři řádky. Tak zásadní rozhodnutí by však mělo naplňovat alespoň základní nároky na rozhodnutí. Ty nespĺňovala ani Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015, a podnikatel-neprávník z nich pro absenci podstatných náležitostí rozhodnutí nemohl seznat, že se jedná o rozhodnutí, proti nimž se má soudně bránit. Pakliže městský soud postavil odůvodnění odmítnutí žaloby pro opožděnost mj. na tom, že Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 byla vydána v souladu s Páteřním manuálem OPPI, nemůže se s tím stěžovatelka ztotožnit. Tento Páteřní manuál OPPI totiž nejenže není obecně závazným předpisem, ale zejména vůbec nebyl a není volně přístupný. Není jí tedy zřejmé, jak podle tohoto neveřejného interního materiálu měla postupovat. Městský soud rovněž přehlédl, že v rozhodné době chyběla jakákoliv úprava či návod, podle nějž se stěžovatelka mohla řídit.

[5] Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 obsahovala podle stěžovatelky pojem „rozhodnutí“ pouze mimoděk, informace o konečnosti „rozhodnutí“ ve věci se navíc následně shodně objevila i ve Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015. Žalovaný tedy rozporně nazval dva různé akty konečným rozhodnutím, což měl městský soud zohlednit, neboť postup v dané věci vůči stěžovatelce nebyl srozumitelný a předvídatelný, jak požaduje výše již citované usnesení rozšířeného senátu čj. 6 Afs 270/2015-48. Pakliže se městský soud při určení rozhodného data pro běh žalobní lhůty odvolává na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 60/2017-40, opomínají, že v této věci soud vyslovil nutnost spojovat počátek běhu lhůty k podání žaloby s okamžikem doručení „*sdělení o vypořádání námitek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, jelikož k tíži příjemce dotace nelze přičítat, že na základě nesprávných informací [...] využil opravný prostředek, který*

neexistoval, a odepřít mu právo domáhat se soudní ochrany svých práv.“ V nyní projednávané věci však stěžovatelka mohla argumentaci žalovaného a nutnost podat žalobu poprvé seznat až na základě Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015, neboť Informace č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015 a Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 v tomto směru kritéria rozhodnutí vůbec nenaplněly. Žalovaný do napadených „rozhodnutí“ navíc nikdy nepřipojil zdůvodnění toho, proč stěžovatelce uložil sankci právě ve výši 25 %, přičemž takový postup odmítl Nejvyšší správní soud mj. v rozsudku ze dne 10. 7. 2019, čj. 2 Afs 192/2018-74. Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 dále postrádají jakýkoliv meritorní přezkum, proto lze za relevantní považovat právě až Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015. Žalovaný porušil zásadu materiální pravdy, neboť nedostatečně zjistil skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Stěžovatelce navíc nebylo před vydáním Informací č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015 a v nich obsažených sankcí ani umožněno navrhnout vlastní důkazy k prokázání svých tvrzení, což městský soud rovněž nevezal v potaz. Městský soud měl tedy pro vadný postup žalovaného napadené akty zrušit.

[6] Podle stěžovatelky je třeba přihlídnout též k tomu, že žalovaný jí v průběhu dotačního řízení zasílal relativně „ukázková“ rozhodnutí se všemi náležitostmi. Mohla tedy oprávněně očekávat, že i v případě zkrácení dotace bude vydávat kvalitativně stejná rozhodnutí, a to tím spíše, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše označeném usnesení čj. 6 Afs 270/2015-48 potvrdil, že při aplikaci § 14e rozpočtových pravidel se uplatní správní řád, a rozhodnutí vydané tímto postupem musí splňovat nároky na podobu a obsah správního rozhodnutí. Městský soud v tomto kontextu neinterpretovat „rozhodnutí“ žalovaného za účelem ochrany práv účastníků, jak vyžaduje Ústavní soud, nýbrž v neprospěch stěžovatelky. Městský soud ignoroval i skutečnost, že žalovaný uvedl stěžovatelku v omyl, pokud jí ve všech označených sděleních informoval o nemožnosti soudního přezkumu dané věci. Stěžovatelka jakožto právní laik neměla důvod o takovém „poučení“ pochybovat. Městský soud měl tedy vzít v potaz právě i její osobu a povahu (jedná o odbornici na frézování a soustružení). Namísto toho, aby daná dotace plnila svůj účel, vyústila v administrativní a soudní maraton, v němž stěžovatelka jakožto malý podnik musí složitě bádát nad tím, jaký akt žalovaného je rozhodnutím, od kdy jí běží lhůta k podání žaloby a čekat čtyři roky, aby se dozvěděla, že předmět sporu nebude ani projednán. Bylo namíste přihlídnout i ke stěžovatelčině snaze o mimosoudní řešení věci, a zejména její dobré víře spočívající ve správnosti jejího postupu vůči žalovanému, který je jí nyní přičten v neprospěch. Stěžovatelka jednala aktivně a kontinuálně, po obdržení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 opakovaně apelovala na žalovaného k přezkoumání uložených sankcí a vysvětlení důvodu jejich uložení. Ty se poprvé dozvěděla až ze Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015. Je třeba zároveň doplnit, že o běhu lhůty k podání žaloby nebylo mezi účastníky soudního řízení sporu. Městský soud měl také vzít více v potaz způsob, jakým žalovaný vůči stěžovatelce postupoval, tedy zejména skutečnost, že i po zaslání údajně „konečných“ Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015, s ní dále komunikoval a zaslal jí další Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015, rovněž označená za „konečná“. Z toho je zjevné, že předchozí Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 konečná nebyla. Žalovaný opakovanou urgenci stěžovatelky (po doručení uvedených sdělení v květnu 2015) zaevidoval do systému eAccount, namísto toho aby jí sdělil, že věc již byla finálně skončena. Městský soud tedy nevezal v úvahy všechny specifické okolnosti rozhodování o krácení dotace, deficity zákonné úpravy a vývoj relevantní judikatury.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[10] Nejvyšší správní soud předesílá, že míří-li kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby, lze ji podat jen z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65, anebo náleží Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06). Proto se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat námitkami směřujícími do merita věci, neboť se jimi nezabýval ani městský soud. Kasační stížností lze v nyní projednávané věci brojit jen proti nezákonnosti usnesení o odmítnutí žaloby, přičemž pod tento důvod lze případně podřadit i vadu řízení před soudem, jestliže měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

[11] Nejvyšší správní soud považuje v dané věci nejprve za vhodné vyjasnit otázku možného soudního přezkumu Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 a Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015. Rozpočtová pravidla upravují v § 14e možnost odmítnutí vyplatit dotaci nebo její část, pokud se poskytovatel dotace domnívá, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Ve znění účinném od 30. 12. 2011 do 19. 2. 2015 odst. 4 daného ustanovení vylučoval použití obecných předpisů o správním řízení na opatření o odmítnutí vyplacení dotace nebo její části, a zároveň vylučoval soudní přezkum tohoto opatření. Celé ustanovení znělo následovně (podtržení přidáno):

§ 14e Odmítnutí vyplatit dotaci nebo její část

(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 přihlídně 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 zbývajících částí dotace.*

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

[12] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel bylo s účinností od 20. 2. 2015 změněno zákonem č. 25/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a o změně některých souvisejících zákonů (dále „zákon č. 25/2015 Sb.“), a to tak, že výluka použití obecných předpisů o správním řízení a vyluka soudního přezkumu byla zrušena. Zákon č. 25/2015 Sb. nově v § 14e odst. 2 až 5 rozpočtových pravidel upravil možnost podání námitek proti opatření o odmítnutí vyplacení dotace nebo její části a řízení o těchto námitkách. Znění daného ustanovení účinné od 20. 2. 2015 do 9. 5. 2016 bylo následující (podtržení přidáno):

§ 14e Odmítnutí vyplatit dotaci nebo její část

(1) *Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlídně poskytovatel ke závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k).*

(2) *Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.*

(3) *V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.*

(4) *Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné,*

poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.

(5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.

(6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

[13] Podle přechodného ustanovení obsaženého 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 ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti zákona č. 25/2015 Sb. Ve výše již uvedeném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 však Ústavní soud vyslovil, že vyluka soudního přezkumu opatření o odmítnutí vyplacení dotace nebo její části ve smyslu § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 byla protiústavní.

[14] Přestože tedy má být nyní projednáváná věc posuzována v souladu s přechodnými ustanoveními zákona č. 25/2015 Sb. podle rozpočtových pravidel ve znění před 20. 2. 2015 (neboť dotace byla stěžovatelce poskytnuta na základě rozhodnutí ze dne 15. 6. 2012), vyluku soudního přezkumu zde nelze aplikovat, jak správně uzavřel i městský soud. Ten však zároveň dospěl k závěru, že Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 a Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015 nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., která by byla přezkoumatelná ve správním soudnictví. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že zákon ve vztahu k opatření o odmítnutí vyplacení dotace nebo její části s žádnými opravnými prostředky nepočítal. Ty zavedl v podobě námitek právě až zákon č. 25/2015 Sb. Judikatura Nejvyššího správního soudu se opakovaně zabývala tím, jak nahlížet na „opravné prostředky“ proti opatření podle § 14e rozpočtových pravidel (resp. „rozhodnutí“ o nich), které žadatel o dotaci uplatnil v souladu informacemi obsaženými v pokynech poskytovatele dotace, přestože v rozhodné době zákon podání takových opravných prostředků neumožňoval a řízení o zkrácení dotace koncipoval jako ryze jednoinstanční. Rozšířený senát ve výše již opakovaně zmiňovaném usnesení čj. 6 Afs 270/2015-48 dospěl k závěru, že úkon poskytovatele dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel (oznámení o zkrácení dotace) je třeba považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Dovedil rovněž, že oznámení o zkrácení dotace musí obsahovat určité formální náležitosti, zejména v něm musí poskytovatel dotace uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Rovněž zdůraznil, že proti takovému oznámení je přípustná správní žaloba (žaloba proti rozhodnutí) jakožto prostředek účinné obrany.

[15] Pokud jde o povahu sdělení poskytovatele dotace o tom, že se námitkami proti oznámení o zkrácení dotace (rozhodnutí, resp. informace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel) nebude dále zabývat, lze připomenout rozsudek zdejšího soudu ze dne 30. 11. 2016, čj. 6 Afs 2/2016-50, z něhož se výslovně podává, že „rozpočtová pravidla v rozhodném znění institut námitek proti pozastavení výplaty dotace neznala a ze zákona bylo zřejmé, že proti pozastavení výplaty dotace poskytovatelem se již nelze nijak bránit“. Na tomto závěru nic nemění ani výše citované usnesení rozšířeného senátu, podle něhož se při aplikaci § 14e rozpočtových pravidel s ohledem na § 180 odst. 1 správního řádu uplatní správní řád, který obecně existenci opravných prostředků připouští. Opravný prostředek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel totiž nelze považovat za „nezbytný“ ve smyslu § 180 odst. 1 správního řádu (srov. analogicky usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012-47). 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. V rozsudku ze dne 17. 5. 2017, čj. 4 Afs 60/2017-40, na nějž odkazoval i městský soud v napadeném usnesení, se Nejvyšší správní soud dále zabýval možností soudního přezkumu sdělení poskytovatele dotace o odmítnutí námitek proti rozhodnutí

pokračování

o nevyplacení části přiznané dotace. Uvedl, že takové sdělení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., a tedy není přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť řízení podle § 14e rozpočtových pravidel (alespoň ve znění rozpočtových pravidel účinném do 19. 2. 2015) bylo koncipováno jako jednostupňové. V rozsudku ze dne 17. 12. 2015, čj. 2 Afs 226/2015-39, k tomu zdejší soud dodal, že „rozpočtová pravidla ani jiné právní předpisy neobsahovaly úpravu zvláštní, která by nasvědčovala závěru, že je řádný opravný prostředek přípustný. [...] Za situace, kdy pro danou věc neexistuje zákonná úprava řádného opravného prostředku, z ničeho 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.“

[16] S ohledem na výše uvedené tedy lze učinit dílčí závěr, podle něhož proti rozhodnutí dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, nebyl přípustný opravný prostředek. Ačkoliv žalobou napadená sdělení žalovaného byla vydána již za účinnosti zákona č. 25/2015 Sb., který do rozpočtových pravidel zavedl institut námitek proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1, podle v něm obsaženého přechodného ustanovení se na danou otázku vztahují rozpočtová pravidla v dosavadním znění. Městský soud tedy postupoval správně, pokud žalobu v rozsahu napadajícím Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 a Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015 odmítl pro nepřipustnost, neboť se nejedná o rozhodnutí, která by bylo možno ve správním soudnictví přezkoumat.

[17] Pokud jde o samotnou otázku posouzení včasnosti žaloby směřující proti Informacím č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015, je třeba souhlasit s městským soudem v tom, že z důvodu výše uvedených (jednoinstančnost řízení o zkrácení dotace), počala lhůta pro podání žaloby proti těmto oznámením o zkrácení dotace („informacím“) běžet okamžikem jejich doručení. Jak je nicméně z předchozí reprodukce dané věci zřejmé, městský soud zde přihlédl k tomu, že interní pokyny žalovaného, podle nichž se řízení o udělení dotace řídilo, nesprávně předpokládaly možnost se proti oznámení o zkrácení dotace bránit přímo u žalovaného. Jelikož z těchto podkladů plynula možnost podání opravného prostředku, který nicméně neexistoval, považoval městský soud z důvodu vstřícnosti vůči stěžovateli za počátek běhu lhůty pro podání žaloby proti zkrácení dotace okamžik doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015. Takový postup má oporu i v již existující judikatuře zdejšího soudu, která se rovněž zabývala případy, kdy interní pokyny poskytovatele dotace obsahovaly informaci o možnosti podání „opravného prostředku“, aniž by rozpočtová pravidla v příslušném znění takovou možnost připouštěla. Ve výše již zmíněném rozsudku čj. 6 Afs 2/2016-50 k tomu Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že „je pochopitelné, že příjemce vyčerpá všechny možnosti obrany, které má k dispozici a které mu samotné dotační podmínky nabízí. [...] Požadavek, aby se adresát aktů orgánu veřejné moci při nejednoznačnosti právní úpravy bránil hned pouze z procesní opatrnosti, není přiměřený. Pokud je mu správním orgánem umožněno podat proti informaci o nevyplacení části dotace námitky, nabízí se výklad ve prospěch účastníka řízení, neboť ten se řídil pokyny orgánu veřejné moci. [...] Úprava zakotvená v rozhodnutí o poskytnutí dotace, či v příručkách, jež jsou jeho součástí, proto musí mít pro příjemce stejné následky jako poučení obsažené v samotném rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace. Nelze po něm spravedlivě požadovat, aby podával žalobu, pokud mu poskytovatel dotace dal možnost, jak rozhodnutí ještě jinak změnit.“

[18] V nyní projednávané věci tedy bylo zcela na místě, pokud městský soud určil za počátek běhu lhůty pro podání žaloby pozdější okamžik než doručení Informací č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015. Žalovaný totiž stěžovatelku nesprávně „poučil“ o možnosti se proti tomuto rozhodnutí bránit. Pokud tedy městský soud odvíjel počátek běhu lhůty až od okamžiku doručení sdělení o tom, že se uplatněnými námitkami nebude již PK VŘ zabývat, je takový postup nejen vstřícný vůči stěžovateli s ohledem na nesprávné informace uvedené v pokynech žalovaného k dotačnímu řízení, ale zejména je plně v souladu s existující judikaturou. Zbývá však posoudit, zda měl městský soud lhůtu pro podání žaloby počítat již od okamžiku doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne

22. 5. 2015, jak v napadeném usnesení učinil, anebo bylo třeba ji počítat až od okamžiku doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015, jak nyní namítá stěžovatelka.

[19] Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Podle odst. 4 téhož ustanovení nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. V rozsudku ze dne 23. 6. 2011, čj. 5 Afs 11/2011-79, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že *„včasnost žaloby je zcela nezbytnou podmínkou řízení, naopak podání opožděné žaloby je neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, který musí nutně vést k jejímu odmítnutí podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.“* Z daného rozsudku rovněž plynou obecné závěry, dle nichž nemůže ani změna judikatury vést k tomu, aby za včasnou měla být považována žaloba, která byla podána po uplynutí zákonné lhůty. Konkrétně ve vztahu k řízení o udělení dotace pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 12. 2017, čj. 4 Afs 157/2017-37, č. 3688/2018 Sb. NSS, vyloučil možnost prominutí zmeškání lhůty či její navrácení, pokud příjemce dotace z důvodu výluky soudního přezkumu obsažené v § 14e rozpočtových pravidel (ve znění do 19. 2. 2019) nepodal včas žalobu proti rozhodnutí o zkrácení dotace či její části, a to i přes výše citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 12/14, kterým Ústavní soud vyslovil protiústavnost tohoto ustanovení. Nejvyšší správní soud k tomu v dané věci mimo jiné výslovně uvedl, že *„stěžovatelka nepodala žalobu nikoli proto, že by se snad řídila nesprávným poučením správního orgánu, ale spoléhala na tehdejší znění zákona (§ 14e odst. 4 rozpočtových pravidel). Poučení správního orgánu o vyluce rozhodnutí ze soudního přezkumu podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel bylo správné a pravdivé – odpovídalo tehdy platnému znění, byť se později předmětná výluka na základě nálezu ÚS z června 2015 ukázala být v rozporu s ústavním pořádkem. [...] Ze stejného důvodu není relevantní ani argument stěžovatelky o změnách judikatury Nejvyššího správního soudu k povaze „oznámení o snížení dotace“ podle § 14e rozpočtových pravidel. Tato judikatura se vskutku vyvíjela, zejména v otázce, zda „oznámení“ je či není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. [...] Jisté lze z pohledu stěžovatelky lítovat, že v posuzovaném případě z opatrnosti nepodala žalobu v zachované lhůtě podle § 72 odst. 2 s. ř. s., nicméně toto – podle soudu zcela pochopitelné opomenutí – již nelze zhojit, zmeškanou lhůtu nelze „navrátit“ ani „prominout“.“*

[20] Citované závěry jsou aplikovatelné i v nyní projednávané věci. Byť lze mít určité pochopení pro procesní postup stěžovatelky, který byl podmíněný i souvisejícími legislativními a judikatorními změnami, je třeba setrvat na právní zásadě *vigilantibus iura scripta sunt*. Stěžovatelka obdržela od žalovaného Informace č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015, z nichž bylo (i přes formální nedostatky) patrné, že žalovaný rozhodl o zkrácení přiznaných dotací. Pokud s takovým rozhodnutím nesouhlasila, muselo jí být zřejmé, že tímto postupem dojde k zásahu do jejích práv, proti němuž bylo namístě se bránit. Stěžovatelka proti uvedeným informacím podala námítky předvídané interními pokyny žalovaného, které sice představovaly ve skutečnosti neexistující opravný prostředek, což jí však městský soud z hlediska posouzení včasnosti podání žaloby dle výše rozepsaných důvodů nepřičítal k tíži. Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje se závěry městského soudu, že pokud se stěžovatelka proti zkrácení dotace nebránila ihned po doručení Informací č. 6 a 7 ze dne 3. 3. 2015, měla se proti takovému postupu bránit nejpozději tehdy, kdy jí muselo být zjevné, že jej žalovaný (resp. PK VŘ) nehodlá přehodnotit, a k zásahu do jejích práv tedy dojde. To jí muselo být patrné právě nejpozději v návaznosti na doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015, v němž jí žalovaný informoval, že se PK VŘ *„již nebude případem zabývat“* a rozhodnutí je *„konečné“*. Rozhodla-li se stěžovatelka proti takovému postupu dále bránit formou dalších námitek adresovaných žalovanému, sama se vystavila riziku zmeškání lhůty pro podání žaloby. Nic na tom nemění skutečnost, že žalovaný i na tyto další námítky reagoval Sděleními č. 6 a 7 ze dne 27. 7. 2015, které kromě určitého odůvodnění rozhodnutí o zkrácení dotace opět obsahovaly formulaci o konečnosti rozhodnutí.

[21] Nejvyšší správní soud dodává, že ani námítka týkající se formálních náležitostí a chybějícího bližšího odůvodnění „rozhodnutí“ žalovaného nemůže mít vliv na posouzení včasnosti žaloby. Lze sice rozumět pochybnostem, které stěžovatelka v tomto smyslu mohla mít (tím spíše, pokud např. rozhodnutí žalovaného o poskytnutí dotace takové náležitosti splňovalo).

pokračování

Přesto jí muselo být nejpozději okamžikem doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015 z okolností věci zřejmé, že žalovaný o zkrácení dotace finálně rozhodl a ve věci nebude jakkoliv dále postupovat, tedy ani vydávat jiné („formální“) rozhodnutí. Chybějící formální či obsahové náležitosti rozhodnutí nemohou ovlivnit běh lhůty pro podání žaloby.

[22] Jde-li o otázku překvapivosti napadeného usnesení, lze stěžovatelce přisvědčit v tom, že závěr o opožděnosti žaloby v projednávané věci nebyl založen na jednoduchém a na první pohled zřejmém posouzení, ale naopak vyžadoval složitější výklad a právní posouzení. Samotná délka řízení před městským soudem však nemůže způsobit nezákonnost napadeného usnesení, byť již v okamžiku podání žaloby mohla být její opožděnost z výše popsaných důvodů zjistitelná. Nejvyšší správní soud nedospěl ani k závěru, že by ze strany městského soudu došlo k porušení zákazu překvapivých rozhodnutí (k tomu blíže srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, čj. 7 Afs 63/2010-65, anebo ze dne 10. 1. 2019, čj. 1 As 382/2018-39). Rozhodující totiž v tomto směru především je, že městský soud klíčovou otázku opožděnosti žaloby posuzoval na základě skutečností, které byly účastníkům řízení známy (tedy okamžik doručení Sdělení č. 6 a 7 ze dne 22. 5. 2015), nebylo je třeba jakkoliv blíže ověřovat dokazováním, a především ve vztahu k těmto skutečnostem (datu doručení) nevyplývaly z vyjádření účastníků jakékoliv pochybnosti či rozpory. Určil-li městský soud s ohledem na výše popsanou úvahu okamžik počátku běhu lhůty pro podání žaloby a zároveň zjistil, že stěžovatelka žalobu podala až po uplynutí zákonné lhůty takto určené, dospěl k nutnému závěru, že není naplněn jeden ze základních předpokladů pro meritorní posouzení věci, tedy včasnost žaloby. K tomu je třeba připomenout, že soud musí skutečnosti rozhodné pro závěr o včasnosti nebo opožděnosti žaloby zkoumat vždy z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 16. 4. 2013, čj. 6 As 55/2012-51), a to dříve než o podané žalobě věcně rozhodne. Pokud za těchto okolností městský soud o svém náhledu na včasnost žaloby účastníky předem neinformoval a nedal jim prostor k vyjádření se k dané otázce, nezpůsobuje to nezákonnost napadeného usnesení. Současně je třeba dodat, že pokud soud nepřistoupí k dokazování, zákon nepožaduje v případě odmítnutí žaloby (vydání usnesení) uskutečnění jednání (srov. např. § 49 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*).

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto jí podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[24] Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť ve věci nebyla úspěšná. Úspěšnému žalovanému žádné náklady v tomto řízení nevznikly, proto mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů nepřiznal.

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

V Brně 11. února 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu