

3. 1. 2017

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Postavení příjemce dotací: Nejvyšší správní soud opět zasáhl

Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu pomalu skládá mozaiku odpovědi na otázku, jaké je skutečné postavení poskytovatele a příjemce dotace. Ve svém rozsudku 6 Afs 2/2016 ze dne 30. listopadu 2016 v rámci řízení o kasační stížnosti potvrdil názor stěžovatele, že pokud se příjemce dotace řídí příslušnými Pravidly pro poskytnutí dotací a využije právo podání „interního opravného prostředku“ (např. námitek) stanoveného v těchto Pravidlech, nemůže tento postup sám o sobě způsobit zmeškání lhůty pro podání správní žaloby.

▣ ▣ ▣ HOLEC, ZUSKA  
& PARTNEŘI

ADVOKÁTI | ATTORNEYS | RECHTSANWÄLTE

*„Nejen povinnosti, ale i práva zakotvená v dotačních podmínkách, jsou pro všechny strany závazná a poskytovatel dotace je stanovil v souladu se zákonem. 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 (citace z nejnovějšího rozsudku NSS 6 Afs 2/2006).“*

V předmětném sporu se příjemce dotace žalobou vedenou proti poskytovateli dotace domáhá ochrany proti rozhodnutí o snížení dotace, které považuje za nezákonné, a to žalobou proti rozhodnutí dle § 65 soudního řádu správního (s.ř.s.), in eventum žalobou proti nezákonnému zásahu.

Poskytovatel dotace vydal Oznámení o snížení dotace, kterým příjemci snížil dotaci z důvodu domnělého porušení zákona. Proti tomuto Oznámení podal žalobce tzv. „námitku“, a to v souladu s Příručkou pro žadatele a příjemce příslušného Operačního programu. Poskytovatel dotace rozhodl o námitce, když tuto shledal jako nedůvodnou. Příjemce dotace podal proti Oznámení o snížení dotace správní žalobu, a to ve lhůtě 2 měsíců ode dne rozhodnutí o zamítnutí námitek, neboť toto rozhodnutí považoval za konečné rozhodnutí ve věci snížení dotace.

Městský soud v Praze, který ve věci rozhodoval, prohlásil rozhodnutí poskytovatele dotace za nicotné, avšak podanou žalobu odmítl z důvodu opožděného podání. Soud z úřední povinnosti zkoumal, zda rozhodnutí napadené žalobou není nicotné a shledal, že v případě rozhodnutí, kterým byla námitka příjemce dotace proti oznámení o snížení dotace shledána nedůvodná, tomu tak je.

*„Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Obdobně podle čl. 2 odst. 2 Listiny státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z citovaných ustanovení ústavního pořádku vyplývá, že pravomoc správního orgánu rozhodovat o opravném prostředku lze založit výhradně zákonem.“*

*V době, kdy žalobce podal jako opravný prostředek námitku proti oznámení o snížení dotace, § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel (ve znění účinném do 19.2.2015) stanovil, že na opatření podle odst. 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. To znamená, že v posuzované věci nelze aplikovat řádné opravné prostředky dle části druhé a třetí správního řádu, neboť aplikace těchto ustanovení § 14e odst. 4 vylučoval. Soud dále zkoumal, zda při vyloučení obecné úpravy obsažené ve správním řádu neexistuje zvláštní úprava zavádějící pro danou věc řádný opravný prostředek. Přitom shledal, že taková úprava není obsažena v rozpočtových pravidlech ani v jiném zákoně. Za této legislativní situace, kdy pro danou věc neexistuje zákonná úprava řádného opravného prostředku, nezbyvá než konstatovat, že v případě postupu podle § 14e rozpočtových pravidel se jednalo o jednostupňové řízení. Tím je pojmově vyloučena pravomoc odvolacího resp. rozkladového orgánu rozhodovat o jakémkoli opravném prostředku.*

*Zcela bezvýznamná přitom je koncepce námitky jako opravného prostředku zakotveného v Příloze č. 30 příruček pro žadatele a příjemce OP VaVpI; Postup pro řešení námitek žadatele/příjemce“. Jak totiž plyne z již uvedeného, opravný prostředek a pravomoc správního orgánu jej projednat a rozhodnout o něm lze formulovat toliko na zákonné úrovni a nikoli dokumentem pouhé metodické povahy, který nemá ani charakter pramene práva...“*

Na základě výše uvedeného Městský soud uzavřel, že rozhodnutí poskytovatele dotace o námitkách proti oznámení o snížení dotace nutno považovat za nicotné.

V další části rozsudku se pak Městský soud věnoval otázce, proč považuje žalobu za podanou opožděně. **Dovodil, že postup podle § 14e rozpočtových pravidel byl jednostupňovým řízením. Proto bylo žalobou podle § 65 s.ř.s. možno napadat přímo rozhodnutí žalovaného o snížení dotace, nikoli až rozhodnutí o námitkách (které, jak uvedeno, bylo nicotným aktem). Dvuměsíční lhůtu k podání správní žaloby proto nutno počítat nikoli ode dne rozhodnutí o námitkách, nýbrž již od data vydání původního Oznámení o snížení dotace.** Protože však tato lhůta uplynula ještě předtím, než bylo rozhodnuto o námitkách, a žaloba v důsledku toho byla podána až po uplynutí zákonné lhůty, je nutno ji považovat za opožděnou. Městský soud proto žalobu odmítl.

Proti výroku o odmítnutí žaloby podal žalobce kasační stížnost, o níž rozhodoval Nejvyšší správní soud. Přinášíme nejvýznamnější pasáže z předmětného rozsudku s tím, že zvýrazněné klíčové právní věty jsou součástí interpretace rozhodnutí ze strany autora tohoto článku.

*„[51] Městský soud s ohledem na nálezy Ústavního soudu (rozuměno nálezy ze dne 16.6.2015 sp.zn.Pl. ÚS 12/14 – pozn. autora) správně vycházel z toho, že napadené opatření o snížení dotace je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., rovněž uzavřel, že dle účinné právní úpravy do 19. 2. 2015 šlo v takovém případě/tj. šlo-li o rozhodnutí/ o rozhodnutí správního orgánu vydané v jednostupňovém řízení bez řádného opravného prostředku. Nicméně podle Nejvyššího správního soudu nepřihlédl dostatečně k tomu, že dle dotčené právní úpravy vůbec postup nepodléhal ani obecným předpisům o správním řízení, nebylo proto možné v pravém slova smyslu hovořit o „jednostupňovém řízení“, toliko o tom, že zákon nestanovil žádný opravný prostředek. Svým výkladem pak zasáhl za dané procesní situace a vývoje judikatury do legitimního očekávání stěžovatelky, že její věc bude meritorně posouzena, pakliže žalobu proti zásahu (tzn. jeden z možných prostředků ochrany) podala včas.*

*[52] Z judikatury Ústavního soudu plynou dva rozdílné koncepty legitimního očekávání. První koncept legitimního očekávání je spojen s nabyváním majetku a ochranou poskytovanou příslibu nabytí majetku. Druhý koncept legitimního očekávání nesouvisí s otázkou nabytí majetku, nýbrž představuje jednu ze základních zásad práva spočívající v ochraně očekávání, že stát bude určitým konkrétním způsobem v dané věci jednat (viz Langášek, T. Ochrana legitimního očekávání. In Sborník z konference Dny práva – 2008 – Days of law. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 1854 –*

[53] Lze odkázat na rozhodnutí Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva, z nichž některá se týkají právě shora uvedeného konceptu legitimního očekávání [např. nález sp. zn. Pl. ÚS 2/02 ze dne 9. 3. 2004 (N 35/32 SbNU 331; 278/2004 Sb.), rozhodnutí velkého senátu ESLP ze dne 5. 1. 2000 ve věci *Beyeler proti Itálii*, stížnost č. 33202/96, stejně jako rozhodnutí ze dne 19. 6. 2001 ve věci *Zwierzynski proti Polsku*, stížnost č. 34049/96, rozhodnutí ESLP jsou přístupná na <http://echr.coe.int>], některá druhého konceptu [např. nález sp. zn. IV. ÚS 525/02 ze dne 11. 11. 2003 (N 131/31 SbNU 173)].

[54] Postupem městského soudu došlo k odepření spravedlnosti stěžovatelce. Respektovala-li vyluku ze soudního přezkumu (právní úpravu § 14e odst. 4 účinnou až do 19. 2. 2015, až nálesem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015 prohlášenou za protiústavní), mohla se proti oznámení o snížení dotace bránit ve správním soudnictví (s alespoň nějakou mírou pravděpodobnosti na dosažení meritorního přezkumu), dle výkladu dotčeného ustanovení § 14e rozpočtových pravidel judikaturou zastávaného do doby podání žaloby, jen žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Zásah představoval podle tvrzení žaloby celý postup žalovaného ukončený rozhodnutím o námitce. Od vymezení zásahu v žalobě by se měla odvíjet i lhůta pro podání žaloby. Byla-li žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podána včas, měl městský soud, vzhledem ke shora uvedenému, považovat žalobu za včasnou, neboť jiný postup vedl k odepření soudní ochrany. Včasnost žaloby proti rozhodnutí o snížení dotace nemohl posuzovat zcela izolovaně od všech okolností daného případu.

[55] Závěr, že institut námitek byl zakotven jen v dotačních pravidlech (v příloze č. 30 Příručky) a příjemce musí žalovat původní rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace, a pokud mu v důsledku podání námitek a rozhodování o nich uplynula lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace, bude žaloba odmítnuta pro opožděnost, nemůže obstát. I když je takové řešení v souladu s obecnými principy soudního řádu správního, neboť podmínkou pro podání žaloby není vyčerpání jiných prostředků ochrany, než které vyplývají ze zákona, nelze v daném případě vzhledem ke shora uvedenému dovozovat, že příjemci dotace mělo být zřejmé, že se měl soudně bránit hned, zvláště když rozpočtová pravidla před novelou provedenou zákonem č. [25/2015](#) Sb. (novela účinná od 20. 2. 2015) použití správního řádu vylučovala a žádné speciální opravné prostředky nestanovila. **Naopak je pochopitelné, že příjemce vyčerpá všechny možnosti obrany, které má k dispozici a kterému samotné dotační podmínky nabízí, zvláště pak, jestliže zákon výslovně soudní ochranu vylučuje. 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 námítka, nabízí se výklad ve prospěch účastníka řízení, neboť ten se řídil pokyny orgánu veřejné moci.**

[56] Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11 orgány veřejné moci musí respektovat princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, posuzují-li, zda byl určitý procesní prostředek ochrany práva podán řádně a včas. Účastníku řízení nesmí být na újmu, pokud opravný prostředek proti rozhodnutí podal v dobré víře ve správnost v něm obsaženého poučení. I když nesprávné poučení nemůže v rozporu se zákonem založit přípustnost opravného prostředku, „je však třeba přihlídnout k tomu, že **pokud stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, vycházející z jeho nesprávného poučení, nelze mu přičíst k tíži, že za rozhodující skutečnost pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby považoval až doručení sdělení o vyřízení tohoto opravného prostředku**“. Trvání soudů na dodržení lhůty pro podání žaloby počínající v okamžiku doručení původního rozhodnutí by znamenalo „odepření spravedlnosti, resp. přístupu k soudu, neboť za situace, kdy byl stěžovatel na základě poučení v dobré víře v existenci opravného prostředku, od něj nebylo možné

## **očekávat podání žaloby“.**

[57] Obdobně lze počátek předmětné lhůty odvíjet až ode dne, kdy bylo stěžovatelce doručeno rozhodnutí příslušného správního orgánu o námitkách. Opačný závěr je v rozporu s právem na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že jak ve věci v uvedeném nálezu přímo řešené, tak v situacích, na které Ústavní soud upozorňoval, se jednalo o nesprávné poučení o možnosti podat opravný prostředek, který sice v onom případě nebylo možné využít, avšak obecně existoval. Na rozdíl od toho 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. K tíži příjemce však nelze přičítat, že orgánem veřejné moci byla nastavena pravidla čerpání dotace tak, že mohl podat námitky, a odepřít tak příjemci právo domáhat se před nezávislým a nestranným soudem ochrany svých práv.

[58] Nejvyšší správní soud si je rovněž vědom, že, oproti odkazované judikatuře Ústavního soudu, o možnosti podat opravný prostředek (námitku) proti rozhodnutí o snížení dotace nebyla stěžovatelka poučena přímo v tomto rozhodnutí, ale uvedená možnost vyplývala „pouze“ z Příručky, která je součástí podmínek pro čerpání dotace. Nelze však přehlédnout, že příjemce musí bezpodmínečně dodržet všechny dotační podmínky, ke kterým byl poskytovatelem zavázán, a pokud tak neučiní, je postižen odvodem za porušení rozpočtové kázně (§ 44 a 44a rozpočtových pravidel), či předmětným pozastavením výplaty dotace. Oprávněně se proto i domnívá, že nejen povinnosti, ale i práva zakotvená v dotačních podmínkách, jsou pro všechny strany závazná a poskytovatel dotace je stanovil v souladu se zákonem. 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.

[59] Nadto se v daném případě jedná o jednoho adresáta (účastníka) rozhodnutí a prolomení lhůty, resp. výklad v jeho prospěch se nedotkne práv a povinností jiných osob (k tomu srov. a contrario např. usnesení Ústavního soudu ze dne 23. 9. 2014, sp. zn. IV. ÚS 796/13).

**[60] Jelikož Nejvyšší správní soud shledal důvodnými námitky stěžovatelky, podle nichž lhůta k podání žaloby nemohla uplynout dříve, než žalovaný rozhodl o opravném prostředku, který sám zakotvil v dotačních pravidlech, bylo by nadbytečné zabývat se argumentací stěžovatelky, že lhůta k podání žaloby nemohla uplynout před prohlášením výluky ze soudního přezkumu opatření dle § 14e rozpočtových pravidel za protiústavní.**

[61] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost opodstatněnou

z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy že městský soud žalobu nezákonně odmítl, nemohl se již zabývat námitkami stěžovatelky, že žalovaný nebyl oprávněn na základě § 14e rozpočtových pravidel dotaci definitivně snížit. Hodnocení této otázky spadá do posouzení merita věci, s ní se proto městský soud při odmítnutí žaloby nemohl řádně vypořádat. Její posouzení Nejvyšším správním soudem by bylo nyní předčasné.

[62] Z uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti výroku III. Rozsudku městského soudu v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. shledal důvodnou a rozhodnutí městského soudu v tomto rozsahu vymezeném kasační stížností zrušil. Městský soud v Praze, vázán vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu, v dalším řízení, **vzhledem k žalobní argumentaci napadající oznámení o snížení dotace i z důvodu, že se má jednat o konečné rozhodnutí o snížení dotace (nikoli toliko pozastavení výplaty části dotace) následně vyčká rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci mu**

***předložené pod sp. zn. 6 Afs 270/2015. V intencích závěrů rozšířeného senátu následně ve věci rozhodne.“***

Jak plyne za závěru výše citovaného rozsudku, soudy budou nyní čekat na klíčové rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, který má s konečnou platností odpovědět na otázku, zda je poskytovatel dotace oprávněn s konečnou platností rozhodnout o snížení dotace.

Rozhodnutí lze očekávat zřejmě někdy na jaře roku 2017.



**JUDr. Karel Zuska**

[HOLEC, ZUSKA & Partneri](#)

Palác Anděl  
Radlická 1c/3185  
150 00 Praha 5

Tel.: +420 296 325 235  
Fax: +420 296 325 240  
e-mail: [recepce@holec-advokati.cz](mailto:recepce@holec-advokati.cz)

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## **Další články:**

- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)
- [Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností](#)
- [Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?](#)
- [Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi](#)
- [Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?](#)
- [Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství](#)
- [Zákon o přístupnosti](#)
- [Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení](#)
- [Spolehlivost osoby v civilním letectví](#)