



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Aleny Pavlíčkové ve věci

žalobce: **Masarykova univerzita**, IČO 00216224
se sídlem Žerotínovo náměstí 617/9, Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 6. 2015, č. S-0068/02/05, č. j. MSMT-2971/2014-4,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 30. 6. 2015, č. S-0068/02/05, č. j. MSMT-2971/2014-4, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 3 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalobci se vrací přeplatek soudního poplatku ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

Obsah žaloby

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým rozhodl o nevyplacení části dotace odpovídající celkové částce 302 075,08 Kč žalobci.
2. Žalobce v žalobě uvedl, že žalovaný je poskytovatelem dotace žalobci dle rozhodnutí ze dne 19. 5. 2011, č. 0068/02/01, na projekt reg. č. CZ.1.05/1.1.00/02.0068 - „CEITEC - středoevropský technologický institut“ (dále jen „předmětný projekt“) a současně řídicím orgánem Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace (dále jen „OP VaVpI“).
3. V průběhu realizace předmětného projektu žalobce zadával dodatečné stavební práce nezbytné k dokončení původní veřejné zakázky „CEITEC MU Přístavba A4“. Žalovaný výslovně tyto dodatečné stavební práce schválil v rámci *ex ante* kontroly. Následně byly všechny dodatečné stavební práce zahrnuty do soupisek výdajů v příslušných monitorovacích zprávách a i tyto byly ze strany žalovaného odsouhlaseny, výdaje byly proplaceny a tedy uznány jako způsobilé.
4. Přesto žalovaný vydal napadené rozhodnutí, a to na základě opodstatněných podezření na nesrovnalost vzniklých na základě Zprávy o auditu operace č. VAVPI/2013/0/001 (dále jen „zpráva o auditu“), čímž mělo dojít k porušení podmínek dotace. Dle zprávy o auditu, vyhotovené Auditním orgánem Ministerstva financí, část dodatečných stavebních prací na objektu CEITEC MU Přístavba A4 zadávaných formou jednacího řízení bez uveřejnění není v souladu s § 23 odst. 7 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „z. v. z.“), a s čl. 31 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES. Dle zjištění auditorů technických změnových listů (dále jen „TZL“) č. 2 a 7 nebyla dostatečně ani po dodatečných vyjádřeních prokázána objektivní nepředvídatelnost vykazovaných činností a s nimi spojených víceprací. TZL č. 2 se týkal odstranění stávajících podkladních betonů. Identifikované zjištění auditori vyhodnotili jako nesrovnalost a v souladu s pokynem COCOF 07/0037/03-CS (atribut č. 3) stanovili finanční opravu ve výši 25 % z celkové částky plnění 84 170 Kč bez DPH, tj. v částce 21 042,50 Kč bez DPH. TZL č. 7 se týkal výměny chladicího zařízení. Identifikované zjištění auditori vyhodnotili jako nesrovnalost a v souladu s pokynem COCOF 07/0037/03-CS (atribut č. 3) stanovili finanční opravu ve výši 100% z celkové částky plnění tj. 233 899 Kč bez DPH. Celkovou finanční opravu auditori stanovili ve výši 254 941,50 Kč bez DPH.
5. Proti napadenému rozhodnutí se žalobce bránil námitkami, které podle Přílohy č. 30 - „Postup pro řešení námitek žadatele/příjemce“ k Příručce pro příjemce OP VaVpI představují jediný přípustný opravný prostředek. Žalobce k tomu dodal, že dle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, je výluka soudního přezkumu u pozastavení výplaty části dotace protiústavní a napadené rozhodnutí je rozhodnutím

v materiálním slova smyslu. Následně bylo žalobci dne 13. 6. 2016 doručeno rozhodnutí, že námitka není důvodná. Návazně na to obdržel žalobce dne 10. 7. 2016 od žalovaného e-mailovou výzvu k vrácení nevyužité dotace v režimu vyhlášky č. 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem (vyhláška o finančním vypořádání).

6. Soud na tomto místě uvádí, že žalobce původně formuloval svou žalobu jako žalobu s alternativním (eventuálním) petitem, kdy se domáhal zrušení rozhodnutí označeného jako „Odpověď na Námitky proti Oznámení č. S-0068/02/05 o nevyplacení částí dotace projektu reg. č. CZ.1.05/1.1.00/02.0068 - „CEITEC-středoevropský technologický institut“ č. j. MSMT-12115/2015-2 ze dne 7. 6. 2016, a alternativně (eventuálně) se domáhal ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu spočívajícím v deklarování nevyplacení části dotace a požadování jejího vrácení.
7. Soud posléze vyzval žalobce k úpravě petitu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2018, č. j. 5 As 48/2018-25, ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016-138, či ze dne 21. 3. 2019, č. j. 10 Afs 190/2017-36), přičemž ho upozornil na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 39, a ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, z nichž vyplývá, že se v případě nevyplacení dotace jedná o rozhodnutí správního orgánu vydané v jednostupňovém řízení bez řádného opravného prostředku [pokud se na dotaci vztahovala úprava § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „z. r. p.“), ve znění do 19. 2. 2015 (*viz čl. II zákona č. 25/2015 Sb., kterým se mění z. r. p.*)].
8. K uvedené výzvě soudu pak žalobce upravil žalobní petit tak, že brojí pouze proti rozhodnutí žalovaného označenému jako oznámení ze dne 30. 6. 2015, č. S-0068/02/05, č. j. MSMT-2971/2014-4, kterým rozhodl o nevyplacení části dotace odpovídající celkové částce 302 075,08 Kč žalobci. S ohledem na to soud v odůvodnění pro bezpředmětnost vypustil část argumentace týkající se rozhodnutí žalovaného o tom, že námitka proti napadenému rozhodnutí není důvodná, a dále výzvy k vrácení nevyužité dotace.
9. Žalobce má předně za to, že žalovaný nebyl vůbec oprávněn v dané věci vydat napadené rozhodnutí ani požadovat vrácení části dotace, resp. ponížit výši schválené částky vyúčtování. Nevyplacení části dotace je možné učinit pouze v případech předvídaných z. r. p. Ustanovení § 44a odst. 5 písm. b) z. r. p. sice umožňuje v případě porušení rozpočtové kázně započtení částky zadržené poskytovatelem do plnění povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně, avšak tento postup lze využít pouze v případě, že odvod je skutečně uložen. Rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně může toliko příslušný orgán finanční správy podle § 44a odst. 9 z. r. p., nikoliv žalovaný. Z. r. p. totiž předvídá jen možnost žalovaného podat podnět k finančnímu úřadu, který pak může uložit sankci, avšak jen v řízení podle daňového řádu, kde má žalobce (v postavení daňového subjektu) procesní práva a může se náležitě bránit. Žalovaný svou pravomoc, dle žalobce chybně, dovozuje z § 14e z. r. p., k čemuž žalobce podotýká, že se se nejedná o nevyplacenou dotaci. Všechny dodatečné stavební práce byly žalovaným proplaceny, přičemž podklady pro vyúčtování byly žalovaným posouzeny a schváleny v předložených monitorovacích zprávách, dotace byla tedy vyplacena. Postup následného krácení dotace, tzn. postup *ex post*, není totiž možné opřít o § 14e z. r. p., které lze využít jen pro postup *ex ante*, tedy dočasné pozastavení plateb z důvodu domnělého porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu EU. Rozhodnutí žalovaného o definitivním nevyplacení části dotace nemůže být opatřením podle § 14e z. r. p. z toho důvodu, že

takové opatření není konečným rozhodnutím, nýbrž toliko dočasným pozastavením plateb, na které bude navazovat konečné správní rozhodnutí. Prostředky již poskytnuté dotace ani nelze započíst na jiné prostředky (vztáhnout na jiné způsobilé výdaje) a takto krátit (nezpůsobilé) výdaje na úkor jiných účelově vázaných (způsobilých) výdajů. Vracet předmětné finanční prostředky neukládá ani Příručka pro příjemce OP VaVpI, podle které platí, že žalobce je povinen vrátit toliko nespotřebované (tzn. nevyúčtované) prostředky.

10. Žalobce dále namítá, že žalovaný v napadeném rozhodnutí bez dalšího jen přebírá závěry vyjádřené ve zprávě z auditu, dle nichž měl žalobce porušit z. v. z. tím, že užil jednacích řízení bez uveřejnění, aniž by pro to byly splněny zákonné podmínky. Zdůraznil, že jediným správním orgánem příslušným a odborně způsobilým k posouzení, zda došlo k porušení z. v. z., je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“), nikoliv auditní orgán či žalovaný. Žalobce zdůrazňuje, že veřejná zakázka „CEITEC MU Přístavba A4“, včetně všech uzavřených dodatků ke smlouvě o dílo, byla předmětem přezkoumání postupu zadavatele ze strany ÚOHS. Kontrola proběhla na základě podnětu žalobce. Dne 7. 11. 2014 žalobce obdržel od ÚOHS zprávu o výsledku šetření podnětu, kde mj. uvedl, že ve vztahu k dotčené veřejné zakázce v současné době neshledal důvody k zahájení správního řízení z moci úřední, což však do budoucna nevylučuje možnost následného přezkoumání postupu zadavatele, vyjdou-li najevo nové skutečnosti. Žalobce dodal, že ÚOHS jakožto správní orgán nemůže s podněty nakládat libovolně, a je vázán principem, podle kterého správní orgán má právo a povinnost zahájit řízení, jakmile nastane skutečnost předvídaná zákonem, bez ohledu na to, jak ji zjistí. Pokud by tedy ÚOHS z popisu jednání žalobce uvedeného v podnětu nabyt důvodné podezření, že se žalobce svým jednáním dopustil porušení z. v. z. a tím spáchal správní delikt, má povinnost zahájit správní řízení z moci úřední, což neučinil. Žalobce je toho názoru, že žalovaný není oprávněn suplovat roli ÚOHS, tudíž napadené rozhodnutí, kterým žalovaný shledal údajné pochybení ve veřejné zakázce, nemůže obstát.
11. Žalobce rovněž poukázal na své legitimní očekávání, neboť v rámci *ex ante* kontroly dodatečných stavebních prací neměl žalovaný námitky a nebyly zjištěny nedostatky. Podle rozsudku rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 Afs 15/2012-38, přitom poskytnutí výslovných a konkrétních ujištění ze strany poskytovatele zakládá legitimní očekávání příjemce dotace. Žalobce též poukázal na judikaturu Ústavního soudu týkající se legitimního očekávání, principu dobré víry ve správnost aktů veřejné moci a zákazu překvapivých rozhodnutí.
12. Dále, nehledě na to, že dle názoru žalobce nebyl žalovaný vůbec oprávněn nevyplatit (fakticky krátit) dotaci, napadené rozhodnutí nezohledňuje ani zásadu proporcionality. S ohledem na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu (např. rozsudky sp. zn. 7 Afs 107/2008, 7 Afs 91/2013, 2 As 106/2014) je správce daně povinen vždy zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a zabývat se jeho závažností, neboť výše odvodu za porušení rozpočtové kázně jako následek porušení právní povinnosti musí splňovat základní zásadu proporcionality zásahu veřejné moci do subjektivních práv daňového subjektu. Princip proporcionality je pak nutno vztáhnout i na poskytovatele dotace, jenž má vůči příjemci dotace postavení správního orgánu (viz usnesení Zvláštního senátu ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010-8).

Vyjádření žalovaného

13. Žalovaný navrhnul zamítnutí žaloby. Nejprve zdůraznil, že není přípustné podávat žalobu s alternativním petitem, jako žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, popř. na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, žalobce měl zřejmě na mysli petit eventuální (*k tomu viz body 6 až 8 odůvodnění*). S ohledem na úpravu petitu není část argumentace žalovaného již relevantní, soud ji proto vypustil (*rozhodnutí žalovaného o tom, že námitka proti napadenému rozhodnutí není důvodná, a výzva k vrácení nevyužité dotace*). Nutno dodat, že soud zaslal žalovanému podání žalobce stran úpravy petitu, žalovaný na svém postoji k žalobě setrval.
14. Žalovaný akcentoval, že jediným úkonem vyvolávajícím vůči příjemci právní účinky je napadené rozhodnutí, které je současně správním rozhodnutím v materiálním slova smyslu. Žalobce jej zřejmě záměrně nenapadá (*pozn. soudu: po úpravě petitu již ano*), neboť by vůči němu byla žaloba opožděná.
15. Dále žalovaný zopakoval obsah napadeného rozhodnutí a správního spisu a plně na ně odkázal. V reakci na pochybnosti žalobce požádal žalovaný auditní orgán o přezkoumání jeho závěrů, popř. o řádné odůvodnění těchto závěrů. Auditní orgán v odpovědi na tuto žádost ze dne 27. 11. 2015 dopisem ředitele konstatoval, že i po opětovném přezkoumání trvá na svých zjištěních uvedených v auditní zprávě. Je tedy zřejmé, že žalovaný učinil všechny kroky k tomu, aby si opatřil relevantní informace o skutečnostech, které ho vedly k domněnce, že došlo k porušení právního předpisu, resp. rozhodnutí o poskytnutí dotace.
16. K tvrzení žalobce, že měl být na výše uvedená pochybení žalovaným včas upozorněn, popř. že byl postup žalobce žalovaným předběžně schválen jako správný, žalovaný uvedl, že nelze označit zákon, který by mu takovou povinnost stanovil. Je odpovědností žalobce, aby při nakládání s poskytnutými finančními prostředky postupoval v souladu se zákonem, rozhodnutím o poskytnutí dotace a dokumentací k operačnímu programu.
17. Žalovaný jako poskytovatel dotace podle § 14e odst. 1 z. r. p. 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. Následně v souladu s § 14e odst. 2 z. r. p. o tomto postupu informoval žalobce, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění, napadeným rozhodnutím. Účelem jednání žalovaného bylo včasné zabránění zneužití veřejných prostředků, přičemž je zřejmé, že pouhé konstatování porušení pravidel poté, co již byly tyto prostředky nezákonně čerpány a použity, by mohlo mít pouze akademickou povahu. Napadené rozhodnutí přitom požadavky kladené zákonem na správní rozhodnutí splňuje, zejména je řádně odůvodněno.
18. K tvrzení žalobce, že žalovaný nepostupoval v souladu s ustanovením § 14e odst. 1 z. r. p., neboť dotčené finanční prostředky z dotace již byly vyplaceny, žalovaný uvedl, že dotace je v tomto případě poskytována v režimu *ex ante*, tedy formou plateb předfinancování na základě předložených žádostí o *ex ante* platbu. Finanční prostředky z dotace dotčené napadenými oznámení o nevyplacení části dotace, tak byly zadrženy ze zbývajících částí dosud nevyplaceného předfinancování projektu, které mělo dostatečnou výši. Nevyplacení části dotace dle ustanovení § 14e z. r. p. je dále třeba diferencovat od postupu dle vyhlášky č. 367/2015 Sb., o zásadách a lhůtách finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy a Národním fondem (vyhláška o finančním vypořádání), ke kterému dochází ve finální fázi realizace poskytování dotace. Finanční vypořádání projektu

tak představuje pouze vyúčtování finančních prostředků poskytnuté dotace s tím, že nevyužité prostředky jsou ze strany příjemce navraceny poskytovateli dotace.

19. Žalovaný nesouhlasil ani s tvrzením žalobce, že postup žalovaného je zásahem do majetkových práv žalobce a porušením zásady legitimního očekávání. Odkázal na předmětné rozhodnutí o poskytnutí dotace, dle něhož bude dotace poskytnuta v maximální výši až na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a řádně prokázaných výdajů, které splňují pravidla způsobilosti. V případě pochybení při zadávání veřejných zakázek hrazených z prostředků dotace, je míra způsobilosti, resp. nezpůsobilosti výdajů, stanovena prostřednictvím snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně podle ustanovení § 14 odst. 6 z. r. p., přičemž konkrétní výše snížených odvodů je stanovena v předmětném rozhodnutí o poskytnutí dotace. Pokud tedy žalobce nesplnil své povinnosti při čerpání dotace, nesplnil tím ani podmínky pro vyplacení dotace v plné výši. Nemohlo tak dojít k zásahu do majetkových práv žalobce, neboť ke vzniku jeho vlastnictví ve vztahu k předmětným finančním prostředkům vůbec nedošlo. Ze stejných důvodů pak nemohlo dojít ani k porušení zásady legitimního očekávání.

Posouzení žalobních bodů

20. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Po posouzení věci dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
21. Soud úvodem konstatuje, že žaloba je včasná a námitka opožděnosti nedůvodná, neboť jak uvádí rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 – 50, cit. *„[l]hůta k podání žaloby proti opatření dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 19. 2. 2015, nemohla příjemci dotace uplynout dříve, než správní orgán rozhodl o opravném prostředku zakotveném v dotačních pravidlech. Na tom nic nemění skutečnost, že rozhodnutí o takovém opravném prostředku bylo nicotné, neboť „příslušný“ správní orgán neměl pravomoc o něm rozhodovat a podle zákona takový prostředek vůbec neexistoval. To vše za situace, kdy zákon o rozpočtových pravidlech v rozhodném znění obsahoval výluky ze soudního přezkumu předmětného opatření, která byla následně prohlášena za protiústavní.“*
22. Podle § 14e odst. 1 z. r. p. *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.*
23. Podle § 14e odst. 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.*
24. Podle § 14 odst. 3 *provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.*
25. Podle § 14e odst. 4 *na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*
26. Soud již výše uvedl judikaturu, která prohlásila výluky soudního přezkumu napadeného rozhodnutí za protiústavní, přičemž napadené rozhodnutí je třeba považovat za

jednostupňové správní rozhodnutí. Dále se k povaze a obsahu takového rozhodnutí vyjadřuje usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, podle něhož „[d]omníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 19. 2. 2015 pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s.“, který současně vyložil, že o oprávnění poskytovatele dotace dotaci pouze dočasně nevyplatit půjde zejména v případě „(p)odezření poskytovatele, že již vyplacené prostředky příjemce použil v rozporu se stanovenými podmínkami dotačního rozhodnutí, a proto v termínu splatnosti další část dotačních prostředků dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatí. Dospěje-li poté správce daně k závěru, že příjemce dotace skutečně již poskytnuté peněžní prostředky použil v rozporu se stanovenými podmínkami, vyměří příjemci povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně a nevyplacenou platbu na tento odvod započte. Tomuto závěru plně odpovídá i formulace uvedená v § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel „započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň“. Jedná se tedy situaci, kdy se poskytovatel dotace domnívá, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek ohledně již dříve vyplacených prostředků, a proto došlo k porušení rozpočtové kázně, a nevyplatí část dotace, na kterou by jinak měl příjemce dotace nárok, právě ve výši domnělého porušení rozpočtové kázně.“ a akcentoval rovněž, že „[p]ro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Není proto možné připustit, aby přesto, že správce daně dospěl k závěru, že příjemce dotace s peněžními prostředky naložil zcela v souladu s podmínkami přidělené dotace, poskytovatel dotace peněžní prostředky nevyplatí (...) Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně v souvislosti s porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek, vyplatit. Nevyplacení dotace bylo skutečně jen dočasné“.

27. Na toto usnesení navázal rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, podle něhož pokud soud zkoumá, zda měl poskytovatel na základě § 14e z. r. p. právo příslušnou část dotace definitivně snížit, či v tomto rozsahu pouze dočasně pozastavit platbu, musí zjistit, jestli se porušení povinnosti, které je důvodem nevyplacení, týká části dotace, která již byla dříve proplacena, či části dotace, kterou poskytovatel teprve měl vyplatit. V prvním případě může poskytovatel platbu pouze pozastavit, ve druhém je oprávněn ji s konečnou platností snížit. Ze způsobu financování nelze bez dalšího odvozovat okamžik porušení rozpočtové kázně (§ 14e z. r. p.) a vždy je třeba zjistit časovou souslednost jednotlivých skutečností (porušení povinností a vyplacení příslušné částky dotace). I u dotací proplácených *ex ante* může dojít k porušení dotačních podmínek dříve, než příjemce finanční prostředky obdrží. Stejně tak u dotací proplácených *ex post* mohou být některé povinnosti porušeny až poté, kdy příjemce již disponuje s prostředky dotace. Na rozhodnutí o definitivním snížení dotace podle § 14e z. r. p. přitom musí být kladeny stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Závěry judikatury správních soudů vyslovené ve vztahu k odvodům za porušení rozpočtové kázně, které se týkají požadavků na jednoznačnost a srozumitelnost dotačních pravidel, je třeba aplikovat v plném rozsahu i na rozhodování o snížení dotace podle § 14e z. r. p.

28. Soud proto zkoumal, zda měl žalovaný jako poskytovatel dotace právo příslušnou část dotace definitivně snížit, či v daném rozsahu dočasně pozastavit platbu. V souvislosti s tím rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozhodnutí ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, vymezil požadavky na odůvodnění rozhodnutí podle § 14e z. r. p. Výslovně konstatoval, že *„[v] případě porušení dotačních podmínek, které není současně porušením rozpočtové kázně, se žádné jiné rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel nevydává. Dojde-li k vydání tohoto rozhodnutí, musí příjemce vždy vědět, zda jde ze strany poskytovatele o definitivní nevyplacení určité části původně přiznané dotace, či jde o pouhé prodloužení s výplatou v důsledku prověřování vzniklých pochybností. Rozhodnutí o nevyplacení dotace musí proto obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemce po určitou dobu vyplácena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností.“* V rozsudku ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-78, Nejvyšší správní soud dále rozvedl, že *„[z]ejména v případě definitivního snížení dotace je tak třeba klást na rozhodnutí o snížení dotace stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť svou povahou, způsobenými důsledky i důvody vydání, jde o rozhodnutí obdobné. Rozdíl je jen v tom, jaký orgán jej činí a zda se vztahuje k prostředkům již vyplaceným (porušení rozpočtové kázně, kterému může předcházet pozastavení platby dotace). Jestliže tedy poskytovatel využívá oprávnění dotaci na základě § 14e definitivně snížit, musí své rozhodnutí řádně odůvodnit.“* Také zdůraznil, že *„(...) s ohledem na efektivní soudní přezkum by měla být informace, zda poskytovatel využívá svého oprávnění nevyplatit dotace ve vztahu k finančním prostředkům, které již příjemci vyplatil, nebo k části dotace, kterou ještě příjemce neobdržel (jinými slovy, zda prostředky dotčené vytýkaným pochybením byly již vyplaceny), obsahem samotného rozhodnutí o přijetí opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. V návaznosti na to pak musí poskytovatel jednoznačně specifikovat, zda pouze pozastavuje výplatu dotace, či ji s konečnou platností snižuje. (...) S ohledem na závěry rozšířeného senátu učiněné v nyní posuzovaném případě je ale potřebné, aby poskytovatelé svá rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel důsledně odůvodňovali i v tomto směru.“*
29. Žalovaný ve výrokové části napadeného rozhodnutí konstatuje, že se žalobci jako příjemci dotace nevyplácí část přiznané dotace ve výši, která odpovídá částce dotčené nesrovnalostí. Jednoznačné vymezení, zda rozhoduje o definitivním snížení příslušné části dotace, či v daném rozsahu dočasně pozastavuje platbu, není obsaženo. V odůvodnění pak žalovaný uvedl, že v rámci projektu byly proplaceny nezpůsobilé výdaje žalobce. Z toho by bylo možné dovozovat, že vytýkané porušení pravidel se týká již vyplacených finančních prostředků (kdy došlo k porušení rozpočtové kázně), což by mohlo mít za následek dočasné pozastavení plateb. Výslovně to však v napadeném rozhodnutí uvedeno není, nadto by muselo být návazně na to zmíněno, kterých, dosud nevyplacených fází dotace se toto dočasné pozastavení platby týká. Nelze tak ani vyloučit, že žalovaný měl v úmyslu rozhodnout o definitivním snížení dotace. Toto pochybení má proto za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů.
30. Nutno doplnit, že definitivní snížení dotace je ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu možné provést pouze v případě porušení podmínek k dosud nevyplacené fázi dotace. Napadené rozhodnutí však této judikatuře předchází, protože se žalovaný mohl mylně domnívat, že je oprávněn vydat rozhodnutí o definitivním snížení dotace i ve vztahu k již vyplacené dotaci. Ostatně dřívější právní úpravu § 14e z. r. p. lze s přihlédnutím k legislativním úpravám a judikatornímu výkladu označit za nedostatečnou. I kdyby se tudíž

jednalo o porušení pravidel týkající se již proplacených nezpůsobilých výdajů žalobce, nelze bez dalšího usuzovat na rozhodnutí o dočasném pozastavení platby.

31. Pro úplnost soud dodává, že pokud by došlo k porušení podmínek k již vyplacené fázi dotace, avšak nebyla by zde již žádná další, nevyplacená fáze dotace, tak by vydání rozhodnutí o dočasném pozastavení plateb bylo pochopitelně vyloučeno, poskytovatel dotace by pouze informoval příslušný finanční úřad, resp. inicioval by řízení o porušení rozpočtové kázně (a o tomto svém postupu by měl v rámci principu dobré správy zpravit též příjemce dotace).
32. Rozsah proplacení dotace není pro soud dostatečně seznatelný ani z jiných okolností. Žalobce v žalobě zdůraznil, že předmětné finanční prostředky mu již byly vyplaceny a žalovaný mu chce krátit dotaci *ex post*. Naproti tomu žalovaný ve svém vyjádření k žalobě uvedl, že finanční prostředky z dotace dotčené napadeným rozhodnutím byly zadrženy ve zbývající části dosud nevyplaceného předfinancování projektu, která měla dostatečnou výši pro tento účel. K tomuto tvrzení ovšem žalovaný neuvedl žádné podrobnosti, zejména z jakých fází se dotace skládá, které již byly proplaceny a které nikoli, včetně datace a částek, byť by to v rámci vyjádření k žalobě nemohlo zhojit absenci těchto údajů v napadeném rozhodnutí.
33. Soud tyto skutečnosti nemohl zjistit ani z předloženého spisového materiálu. Dokumentace, která je součástí spisového materiálu předloženého soudu žalovaným, neobsahuje jakýkoli doklad o průběhu financování dotovaného projektu.
34. Proplacení různých fází dotace je přitom třeba postavit na jisto i proto, že ačkoli dle článku VII. (Platební podmínky) rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo prioritně sjednáno jako financování *ex ante*, nebylo proplacení dotací *ex post* vyloučeno, k čemuž je třeba odkázat na tezi Nejvyššího správního soudu vyjádřenou v rozsudku ze dne 17. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-78, že ze způsobu financování nelze bez dalšího odvozovat okamžik porušení rozpočtové kázně a vždy je třeba zjistit časovou souslednost jednotlivých skutečností (porušení povinností a vyplacení příslušné částky dotace).
35. Za irelevantní pro projednávanou věc soud považuje email označený jako „Výzva k vrácení nevyužitých dotací v režimu finančního vypořádání dle vyhlášky č. 367/2015 Sb., pro projekt CEITEC, reg. č. CZ.1.05/1.1.00/02.0068“. Žalobce je v něm žalovaným vyzván k provedení vypořádání dle dotčené vyhlášky, které se provádí po ukončení projektu, resp. po schválení závěrečné žádosti o platbu, kdy má žalobce vyplnit formulář a vrátit nevyužitá prostředky. V pokynech pro žalobce má dle žalovaného zohlednit, že pokud bylo na projektu identifikováno podezření na nesrovnalost/na porušení rozpočtové kázně a je-li vydáno Oznámení o nevyplacení části dotace, má být ve sloupci „Skutečně použito“ částka nezpůsobilých výdajů odečtena od celkové schválené částky. Soud přitom v tomto řízení přezkoumává výhradně napadené rozhodnutí, přičemž tato výzva sice uvádí instrukce (žalovaný je označují za „doporučující výklad“), které mají být žalobcem provedeny v souvislosti s oznámením o nevyplacení části dotace, leč z daného emailu nelze zjistit žádné skutečnosti, které by mohly mít vliv na soudní přezkum napadeného rozhodnutí.
36. Pro účely nového rozhodnutí soud dodává, že případný soudní přezkum rozhodnutí, kterým poskytovatel pouze dočasně nevyplatil (část) dotace, by se omezil na posouzení důvodů nevyplacení dotace, zatímco rozhodnutí o definitivním nevyplacení dotace by muselo být podrobeno i posouzení intenzity porušení dotačních podmínek. Žalovaný musí

tuto okolnost zohlednit v odůvodnění, tj. v případě rozhodnutí o definitivním nevyplacení dotace musí zvážit intenzitu porušení dotačních podmínek (v případě dočasného nevyplacení části dotace by tak činil finanční úřad v rámci svého rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně).

37. Nutno dodat, že poskytovatel dotace je vázán i postupem finančního úřadu, který porušení rozpočtové kázně neshledá. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017-36, „[v] případě, že by šlo pouze o dočasné pozastavení a správce daně následně nezjistil žádné pochybení na straně stěžovatelky, mohlo by se skutečně jednat o nezákonný zásah z důvodu zadržování finančních prostředků, na které měla stěžovatelka nárok.“.
38. S ohledem na nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí je předčasné zabývat se důvodností věcných námitek týkajících se porušení § 23 odst. 7 písm. a) z. v. z. a způsobilosti výdajů na vykazované činnosti a s nimi spojené práce.
39. Soud pro úplnost připomíná, že sdělení žalovaného ze dne 7. 6. 2016, č. j. MSMT-12115/2015-2, coby vyřízení námitek žalobce proti napadenému rozhodnutí, přestože po úpravě petitu žalobcem již není předmětem tohoto řízení a nemůže být o něm rozhodováno ve výrokové části tohoto rozsudku, zůstává i tak nicotné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 – 50).

Závěr

40. S ohledem na výše uvedené soudu nezbylo než napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozsudkem bez jednání zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), v dalším řízení proto bude na žalovaném, aby odstranil shora vytknutý důvod nepřezkoumatelnosti, tj. aby jednoznačně vymezil, zda rozhoduje o definitivním snížení příslušné části dotace, či v daném rozsahu dočasně pozastavuje platbu, a konsekventně tomu své rozhodnutí náležitě odůvodnil.
41. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byl žalobce ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Jiné náklady řízení spojené se soudním řízením nebyly účastníkem konkretizovány ani doloženy. Soud pro úplnost dodává, že v soudním řízení správním se neuplatní vyhláška č. 254/2015 Sb., o stanovení výše paušální náhrady pro účely rozhodování o náhradě nákladů řízení v případech podle § 151 odst. 3 občanského soudního řádu a podle § 89a exekučního řádu, ani nosné důvody nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 39/13, na jejichž základě lze nezastoupenému účastníkovi řízení, jenž má právo na náhradu nákladů řízení, přiznat náhradu hotových výdajů v paušální výši (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 135/2015-79 a sp. zn. 6 Ads 299/2014-25).
42. Podle § 10 odst. 1 věta druhá zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (dále jen „z. s. p.“), *bylo-li na poplatku zaplacen více, než činila poplatková povinnost, vrátí soud přeplatek.* Žalobce zaplatil soudní poplatek za řízení o žalobě proti rozhodnutí ve výši 3 000 Kč a za

řízení o návrhu na ochranu před nezákonným zásahem ve výši 2 000 Kč. Následně k výzvě soudu upravil nepřipustný alternativní (eventuální) petit tak, že žaloba směřovala pouze proti rozhodnutí, z čehož vyplývá, že vznikl přeplatek ve výši 2 000 Kč. Poplatek bude vrácen z účtu městského soudu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí v souladu s § 10a odst. 1 z. s. p.

Poučení:

Proti výroku I. a II. tohoto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Proti výroku III. tohoto rozhodnutí není odvolání přípustné (§ 14 z. s. p.).

Praha 27. února 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu