



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Ladislava Hejtmánka a soudkyň JUDr. Dany Černé a JUDr. Naděždy Treschlové ve věci žalobce: **Masarykova univerzita**, IČ: 00216224, se sídlem Brno, Žerotínova náměstí 617/9, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 529/5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 9. 2014 č.j. CZ.1.07/2.2.00/28.0228, proti rozhodnutí (sdělení) ze dne 29.10.2014, čj. 11272/2011-4, ze dne 4.12.2014, čj. MSMT-42917/2014-2, alternativně proti nezákonnému zásahu,

t a k t o:

- I. Řízení o žalobě, kde se žalobce domáhal určení, že zásah žalovnaého spočívající v neproplacení částky 1.277.358,28 Kč, je nezákonný, se zastavuje.
- II. Rozhodnutí žalovaného sdělené žalobci e-mailem v předmětu označeným „Schválení 5. MZ projektu CZ.1.07/2.2.00/28.0228“ ze dne 22.9.2014, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žaloba proti písemnosti označené jako „Stanovisko k námitce v I. instanci“ ze dne 29.10.2014, čj. 11272/2011-4, a dopisu ředitele Odboru řízení Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost ze dne 4.12.2014, čj. MSMT-42917/2014-2, se odmítá.
- IV. Žalovaný je povinen žalobci na náhradě nákladů řízení zaplatit částku 3.000,- Kč do jednoho (1) měsíce od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í:

A. Vymezení předmětu sporu a procesní podmínky

Žalobce se podanou žalobou ke zdejšímu soudu domáhal zrušení ve výrocích uvedených úkonů, z nichž soud posoudil jako rozhodnutí způsobilé soudního přezkumu pouze

rozhodnutí označené jako „Schválení 5. MZ projektu CZ.1.07/2.2.00/28.0228“ ze dne 22.9.2014 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“). Další dvě písemnosti soud posoudil jako úkony, které nemají povahu rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „*s.ř.s.*“); jednalo se o dopis ředitele odboru žalovaného ze dne 4.12.2014 č.j. MSMT- 42917/2014-2, kterým žalovaný nevyhověl námitkám podaným do stanoviska žalovaného ze dne 29.10.2014 č.j. 11272/2011-4 (podané námitky v této věci směřovaly do rozhodnutí žalovaného kterým byla žalobci zkrácena část dotace o nezpůsobilý výdaj ve výši 1.277.358,28 Kč a zároveň bylo žalobci sděleno, že žádost o platbu ze dne 29.7.2014 a tím i celková výše dotace byly kráceny o nezpůsobilý výdaj v celkové výši 1.277.358,28 Kč).

Před samotným věcným rozbořem podané žaloby soud uvádí, že žalobce při ústním jednání s ohledem na vývoj judikatury vzal zpět část žaloby, v níž se alternativně domáhal ochrany před nezákonným zásahem, soud tak v této části řízení zastavil.

Dále soud posuzoval povahu napadeným dvou písemností uvedených ve výroku III., jimiž bylo rozhodováno o námitkách proti rozhodnutí uvedenému ve výroku II. tohoto rozsudku (námitky v I. a II. instanci). Při posouzení charakteru těchto úkonů soud dospěl k závěru, že se nejedná o úkony, které by splnily definici rozhodnutí podle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., neboť v rozhodné době (období mezi rozhodnutím – od 22.9.2014 do vydání rozhodnutí o námitkách v II. instanci – 4.12.2014), se nejednalo o žádný opravný prostředek, který by byl upraven zákonem. Tehdy účinné znění ust. § 14e zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtová pravidla (dále také jen „*rozpočtová pravidla*“), žádné řízení ani opravný prostředek jako námitky neupravovalo. Jednalo se tak o postup, který byl stanoven v neprávním úkonu – příručce pro příjemce finanční podpory z příslušného operačního programu, čímž se nejednalo o postup ze zákona nebo na jeho základě. Tím se podle názoru soudu jedná o postup a jeho výstup, který přezkum ve správním soudnictví vylučuje, neboť se nejednalo o postup podle zákona. Z tohoto důvodu soud žalobu proti těmto písemnostem – úkonům – odmítl pro nepřipustnost podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) a 70 písm. a) s.ř.s. K obdobnému závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17.5.2017, čj. 4 Afs 60/2017-40, nebo v rozsudku ze dne 30.11.2016, čj. 6 Afs 2/2016-50 (všechna rozhodnutí jsou veřejně k dispozici na www.nssoud.cz).

Za jediné rozhodnutí schopné soudního přezkumu tak soud považuje rozhodnutí (byť tak formálně neoznačené a nevyhotovené) uvedené ve výroku II. tohoto rozsudku, a to v souladu s právním názorem, který vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 18.4.2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, a to z těchto důvodů.

Tímto sdělením bylo žalobci autoritativně projektovým manažerem projektu sděleno, že žádost o platbu v příslušné výši byla krácena, byly uvedeny skutečnosti, proč se tak stalo, byla provedena právní kvalifikace tohoto jednání, a bylo závazně stanoveno, že příslušné prostředky mají být vráceny na projektový účet a že tato částka je považována za vyčerpanou. Zároveň bylo sděleno, že tyto výdaje budou nahlášeny na místně příslušný finanční úřad jako podezření z porušení rozpočtové kázně, a žalobce byl poučen, že proti tomuto postupu může podat námitky. Jedná se tak o „*rozhodnutí s konečnou platností o nevyplacení dotace nebo její části*“ (srov. již zmíněné usnesení rozšířeného senátu ze dne 18.4.2017), neboť tímto rozhodnutím byla část dotace nevyplacena. Proto takový úkon splňuje definici rozhodnutí v materiálním slova smyslu podle ust. § 65 odst. 1 s.ř.s., a proto soud věcně přezkoumával toto rozhodnutí.

Pokud žalovaný při ústním jednání namítal, že takovou definici rozhodnutí splňuje sdělení žalovaného ze dne 6.3.2015, čj. MSMT-6339/2015-1, které žalobou napadeno nebylo, pak soud s takovým názorem nesouhlasí. Toto sdělení oznamuje příjemci podpory nesrovnalosti a podezření na porušení rozpočtové kázně, neboť tento úkon pouze uvádí, že předává příslušné podezření na finanční úřad, samo o sobě však již samo konstatuje, že příslušná část platby byla již krácena k datu 23.9.2014, tedy ke dni následujícímu po odeslání příslušného e-mailového sdělení (které soud považuje za rozhodnutí v materiálním smyslu), a jedná se tak pouze o konstataci právně významné skutečnosti, která již byla učiněna příslušným e-mailem.

Pro úplnost pak soud dodává, že nepovažoval žalobu podanou po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty pro podání žaloby, když tu žalobce podal v dvouměsíční lhůtě po doručení dopisu obsahově obsahujícímu vypořádání námitek v II. instanci, nikoliv v dvouměsíční lhůtě po doručení soudního přezkumu schopného rozhodnutí. Tento právní názor na včasnost žaloby se opírá o již zmiňovaný právní názor na včasnost žaloby, který Nejvyšší správní soud uvedl ve svém rozsudku ze dne 30.11.2016, čj. 6 Afs 2/2016-50.

B. Podstatné důvody žaloby a vyjádření žalovaného

Žalobce v žalobě namítá, že se poskytovatel dotace (žalovaný) nijak nevypořádal s odůvodněním jednotlivých tvrzených porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o veřejných zakázkách“). Žalovaný pouze konstatoval, že došlo k jeho porušení, neuvedl však žádné odůvodnění uvedeného rozsahu krácení dotace, ani jak bylo nahlíženo na otázku závažnosti tvrzených porušení zákona o veřejných zakázkách, stejně úvaha o vlivu údajných porušení na dodržení účelu (cíle) dotace.

Dále žalobce namítá, že povinnosti uvedené v ust. § 83 odst. 1, § 85 odst. 4 a § 147a odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách plní funkci pořádkovou, doplňkovou ve vztahu k úkonům činěným přímo v rámci zadávacích řízení. Smyslem těchto ustanovení je zejména zajištění vyšší informovanosti dodavatelů, veřejnosti i ostatních zadavatelů a obecně posílení kontrolních mechanismů ve fázi po zadání příslušné veřejné zakázky. Zadávací řízení jako takové, resp. výběr nejvhodnější nabídky, nelze jejich splněním či nesplněním jakkoli přímo ovlivnit. I kdyby shora označené povinnosti nebyly splněny vůbec, neměla by tato skutečnost na výsledek zadávacího řízení žádný vliv. Z hlediska právní teorie, stejně i aplikační praxe, žalobce poukazuje na absenci naplnění tzv. materiální stránky správního deliktu, tedy potenciální společenskou nebezpečnost (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 17/2007, 7 Asf 27/2008, 8 Asf 70/2010). V této souvislosti dále uvádí, že tyto informace, byť s prodlením, byly zveřejněny, a dále, že informace, které lze při splnění předmětných povinností získat, byly na profilu zadavatele (žalobce) bez omezení dálkově přístupné. Žalobce nad rámec požadavků zákona o veřejných zakázkách uveřejnil rozhodnutí o výběru nejvhodnější nabídky, a to téhož dne, kdy k rozhodnutí zadavatele došlo. Z něj mohli (ve spojení s jinak dostupnými informacemi, kompletními zadávacími podmínkami a příslušnými ustanoveními zákona o veřejných zakázkách) případní zájemci o výsledek zadávání veřejné zakázky informace a údaje, které měly být podány v toho času absentujících dokladech, bez problému získat.

Žalobce dále namítá, že nelze opominout, že povinnosti podle § 83 odst. 1 a § 85 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách jsou stanoveny jen pro veřejné zakázky podlimitní či nadlimitní. Novelou zákona o veřejných zakázkách došlo s účinností k 1.1.2014 mj. k opětovnému zvýšení hranice podlimitní veřejné zakázky na dodávky. Podlimitní veřejnou

zakázkou na dodávky je tak aktuálně veřejná zakázka o předpokládané hodnotě nejméně 2.000.000,- Kč bez daně z přidané hodnoty. Vzhledem k předpokládané hodnotě veřejné zakázky, resp. k její nejnižší nabídkové ceně, která činila 1.055.668,- Kč bez daně z přidané hodnoty (předpoklad zadavatele byl 1.500.000,- Kč bez daně z přidané hodnoty) by při zahájení zadávacího ke dni vyhotovení těchto námitek bylo třeba veřejnou zakázku kvalifikovat jako veřejnou zakázku malého rozsahu. V této souvislosti pak žalobce uvádí pravidlo užití právní úpravy, která je pro zadavatele – „pachatele“ příznivější. Žalobce uvádí, že na základě této okolnosti se žádného porušení povinnosti nedopustil a odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 9/2008, 9 As 7/2008, 2 Asf 64/2012).

Žalobce nepovažuje pochybení ve vztahu ke splnění povinností zadavatele po zadání veřejné zakázky za závažná, která by kohokoli poškodila. Přesto žalovaný rozhodl o krácení příslušné žádosti o platbu ve výši 1.277.358,28 Kč, tj. o částku odpovídající ceně veřejné zakázky. Sankci odpovídající 100% ceny veřejné zakázky žalobce považuje s ohledem na charakter tvrzeného pochybení za zcela neakceptovatelnou. V čl. IV. odst. 2. bodu 2. rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 15. 11. 2011 se uvádí, že „*v případě, že se příjemce ... dopustí porušení ustanovení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, bude mu uložen odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši hodnoty veřejné zakázky, k níž se porušení rozpočtové kázně vztahuje*“. I když odhlédneme od výše uvedeného, je nepochybné, že ani žalovaný, ani žalobce při vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nemohli jeho čl. IV. odst. 2. bodu 2. vykládat tak, jak je podáno ve schválení MZ. Nelze si představit, že žalovaný skutečně při vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace vědomě hodlal jakékoli v budoucnu vzniklé porušení zákona o veřejných zakázkách vykládat jako důvod pro krácení dotace ve výši hodnoty veřejné zakázky, tj. s absolutní rezignací na přezkum jeho materiální stránky. Při posuzování jakéhokoli zjištěného pochybení zadavatele je podle názoru žalobce nutno otázku jeho vlivu na výsledek zadávacího řízení důsledně zvážit (odkazuje např. na rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 51/2007, 9 Afs 202/2007). Žalobce poukázal dále na aktuální rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) ve vztahu k pochybením, která jsou obdobná k těm, jež jsou tvrzena žalovaným ve schválení záměru, resp. k sankcím, které jsou za taková pochybení udělovány. Například v rozhodnutí ÚOHS sp. zn. S450/2014 ze dne 8.8.2014 je uvedeno, „*že v případě neodeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení v zákonné lhůtě se sice jedná o nesplnění povinnosti uveřejnění stanovené zákonem..., avšak na škále závažnosti správních deliktů stojí na jednom z nižších stupňů například oproti situaci, kdy zadavatel podle zákona vůbec nepostupuje, nebo kdy eliminuje či narušuje soutěžní prostředí, neboť nesplnění povinnosti odeslání oznámení o výsledku zadávacího řízení v zákonné lhůtě samo o sobě není způsobilé ovlivnit výběr nejvhodnější nabídky*“. Smlouva v případě této veřejné zakázky byla uzavřena dne 17.1.2014, oznámení o zadání bylo odesláno 24.2.2014, cena veřejné zakázky činila 3.050.750,- Kč bez daně z přidané hodnoty a zadavateli byla ÚOHS uložena pokuta 10.000,- Kč.

V návaznosti na výše uvedené pak žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2014 sp. zn. 4 As 117/2014, kde je konstatováno, že „*jakékoli porušení příslušné povinnosti ještě bez dalšího nepředstavuje neoprávněné použití či zadržení prostředků dotace, které musí být vráceno zpět do veřejného rozpočtu. Sankční odvod je třeba vždy spojovat jen s neoprávněným nakládáním s finančními prostředky státu a jeho uložení nemůže být postaveno na formalistickém přístupu, bez ohledu na skutečný stav věci. Rozhodující kritérium pro posouzení, zda se jedná o neoprávněné použití či zadržení dotace totiž je, zda došlo k jejímu poskytnutí v rozporu s jejím účelem*“. Dle názoru žalovaného se v předmětném případě žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel. Na základě jakých úvah k tomuto závěru žalovaný dospěl, však

žalovaný neuvádí. Žalobce nadále trvá na tom, že žádná ze skutkových podstat porušení rozpočtové kázně naplněna nebyla. Podle ust. § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel se porušením rozpočtové kázně rozumí porušení povinnosti stanovené právním předpisem, rozhodnutím nebo dohodou o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, které přímo souvisí s účelem, na který byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta. I sám žalovaný ve stanovisku při kvalifikaci údajných porušení povinností zadavatele potvrzuje, že se přitom „... *nejedná o takové porušení, které by přímo souviselo s účelem, na který by byla dotace poskytnuta.*“. Žalobce uzavírá, že se žádného porušení rozpočtové kázně nedopustil.

Žalobce dále nesouhlasí se závěrem žalovaného, který podle svých slov nemůže postupovat jinak, než že zjevně nepřiměřenou sankci uloží. Jak již uvedl, žalovaný nemůže rezignovat na přezkum materiální stránky potenciálního porušení pravidel, za kterých byla dotace poskytnuta. Je nerozhodné, zda rozhodnutí o poskytnutí dotace zná jen jedinou skutkovou podstatu – porušení zákona o veřejných zakázkách, či zda mezi jednotlivými porušeními zákona o veřejných zakázkách výslovně diferencuje i s vymezením sazeb možných krácení dotace. Ani v prvním, ani ve druhém případě, žalovaný musí přezkoumat materiální stránku porušení a jeho vazbu na účel, ke kterému byla dotace poskytnuta.

Žalobce dále odmítá názor žalovaného, podle něhož „*.. příjemce ... může následně požádat příslušný orgán finanční správy o prominutí nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a také případného penále.* ...“. Žalobce nemůže souhlasit s tím, že by mu byly po dobu řádově několika měsíců, po které by se případné řízení před finančním úřadem vedlo, dále zadržovány prostředky odpovídající hodnotě veřejné zakázky; absenci částky 1.277.358,28 Kč (byť dočasnou) v rozpočtu žalobce nelze přijmout. V této souvislosti uvádí žalobce ještě jednu eventualitu – správní řízení před finančním úřadem by mělo být zahájeno na podnět ze strany žalovaného. Finanční úřad však není povinen příslušné řízení zahájit. Krácení dotace žalovaným by tak reálně mohlo být i konečným rozhodnutím v předmětné záležitosti bez toho, že by se žalobce mohl jakkoli dovolat jeho přezkoumání a zrušení. Důvodnost této obavy žalobce potvrzuje skutečnost, že již bezprostředně po vydání schválení záměru, tj. po 22. 9. 2014, měl být dle informací od žalovaného příslušný podnět finančnímu úřadu podán; ke dni podání žaloby však žádné správní řízení v této záležitosti zahájeno nebylo.

Žalovaný se k podané žalobě vyjádřil tak, že s ní nesouhlasil a navrhoval její zamítnutí, když odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uváděl věcně tytéž závěry, jako v tomto rozhodnutí.

C. Obsah správního spisu v rozsahu předmětu sporu

Dne 22.9.2014 byl žalobci zaslán email „Schválení 5. MZ projektu CZ.1.07/2.2.00/28.0228“, ve kterém bylo žalobci oznámeno, že žádost o platbu a celková výše dotace je mu krácena o nezpůsobilý výdaj v celkové výši 1.405.094, 11,- Kč, z toho 1.277. 358, 28,- Kč přímé náklady a 127.735,83,- Kč nepřímé náklady. Je zde uvedeno, že důvodem pro krácení dotace byla tato zjištěná pochybení zadavatele při administraci zadávacího řízení: (1) zadavatel neodeslal Oznámení o zadání zakázky v 15 denní zákonné lhůtě od podpisu smlouvy (viz § 83 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách). Smlouva byla uzavřena 3.12.2013, přičemž oznámení o zadání zakázky bylo odesláno k uveřejnění 8.1.2014, (2) zadavatel neuveřejnil na profilu zadavatele smlouvu a její dodatek v 15 denní zákonné lhůtě od jejich podpisu (viz § 147a odst. 1 písm. a) zákona o veřejných zakázkách). Smlouva byla uzavřena 3.12.2013, přičemž na profilu zadavatele byla uveřejněna 9.1.2014 a

Dodatek č. 1 byl podepsán 15.1.2014 přičemž na profilu uveřejněn 13.2.2014, (3) zadavatel neuveřejnil písemnou zprávu zadavatele na profilu zadavatele v 15 denní zákonné lhůtě (viz § 85 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách). Písemná zpráva zadavatele byla na profilu zadavatele uveřejněna 9.1.2014, přičemž zadávací řízení bylo ukončeno 3.12.2013. Tímto došlo k podezření na porušení ust. § 147a odst. 1 písm. a), resp. odst. 2 zákona o veřejných zakázkách a dále k porušení Rozhodnutí o poskytnutí dotace s nepřímými náklady č. 28.2/075/2011. Části II bod 7. Odpovídající sankce byla poté stanovena na základě části IV Sankce, odst. 2.2 tohoto rozhodnutí ve výši hodnoty veřejné zakázky, k níž se porušení rozpočtové kázně vztahuje. V tomto oznámení bylo uvedeno poučení, že žalobce může vznést námitky, což žalobce učinil.

Dne 29.10.2014 k těmto podaným námitkám žalovaný vydal rozhodnutí č.j. 11272/2011-4 označené jako „*Stanovisko k námitce v I. instanci*“. V tomto stanovisku uvedl, že ačkoliv porušení výše uvedených povinností nemohlo mít vliv na výběr nejvhodnější nabídky, jedná se o porušení zákonných ustanovení vyjadřujících stěžejní zásadu transparentnosti. Dle ustanovení § 120 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách se zadavatel dopustí správního deliktu již tím, že nesplní povinnost uveřejnění stanovenou tímto zákonem, nebo nedodrží způsob uveřejnění stanovený zákonem, a to bez ohledu na vliv na výsledek zadávacího řízení. V případě předmětné veřejné zakázky byla povinnost uveřejnění porušena v okamžiku uplynutí zákonných lhůt, na čemž nemění nic skutečnost, že požadované informace byly dodatečně uveřejněny. Právní názor žalovaného se opírá zejména o rozhodnutí ÚOHS č. S94/2013/VZ-13623/2013532/RN i a rozhodnutí č. S 88/2014/VZ-9818/2014/512PDr, ve kterých ÚOHS konstatoval, že neuveřejněním zákonem požadovaných informací v zákonné lhůtě se zadavatel dopustil správního deliktu dle ustanovení 120 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách a zároveň uložil za nesplnění těchto povinností sankci. Argument stěžovatele, že ÚOHS ve svém rozhodnutí č. S450/2014 označil pozdní uveřejnění zákonem požadovaných informací za delikt s nízkou mírou závažnosti, nic nemění na tom, že jej ÚOHS za správní delikt označil a zároveň sankcionoval. S tvrzením žalobce, že sankce vyměřena poskytovatelem dotace je s ohledem na sankci uloženou ÚOHS za podobné pochybení nepřiměřená, lze souhlasit, nesouhlasí však s tím, že poskytovatel dotace rezignoval na přezkum materiální stránky pochybení a že nediferencuje výši sankcí za různá pochybení v procesu zadání veřejné zakázky. Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 28.2/075/2011 nerozlišuje závažnost pochybení, v důsledku čehož je jednotná výše sankce pro všechna zjištěná pochybení, nicméně každý příjemce měl možnost požádat o uzavření dodatku k Rozhodnutí o poskytnutí dotace, který umožňuje nastavení snížených odvodů za porušení podmínek pro zadávání veřejných zakázek. Ačkoliv se výše sankce jeví být nepřiměřená, poskytovatel dotace nemůže postupovat jiným způsobem, než postupoval. U příjemců, kterým byla dotace poskytnuta před 1.7.2014 a kteří mají v právním aktu uvedeny sankce za porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek způsobem, který nezohledňuje tzv. aktualizované sankce za pochybení veřejných zakázek, je sankce stanovena v souladu s původními sazbami uvedenými v právním aktu. V takových případech mají příjemci možnost požádat poskytovatele dotace o změnu Rozhodnutí o poskytnutí dotace spočívající v úpravě sankcí za porušení pravidel při realizaci veřejných zakázek tak, aby byly zohledněny tyto aktualizované sankce. Jestliže příjemce o uzavření dodatku k Rozhodnutí o poskytnutí dotace nepožádal, může následně požádat příslušný finanční orgán správy o prominutí nebo částečné prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně a také případné penále.

Dne 4.12.2014 zaslal žalovaný žalobci dopis č.j. MSMT-42917/2014-2, kterým bylo sděleno, že se námitkám stěžovatele ve II. instanci nevyhovuje. V tomto dopise je mj. uvedeno, že pokud jde o námitky vztahující se k pochybení spočívajícímu v pozdním uveřejnění výše uvedených dokumentů, tak ani řídicí orgán není oprávněn stanovit lhůty pro

zpoždění a určit, kdy je zpoždění zanedbatelné a kdy nikoliv, jelikož lhůty v zákoně uvedené mají kogentní povahu. Dále je nutné uvést, že účelem zákonných ustanovení, které se týkají uveřejňování, je primárně zajištění transparentnosti zadávacích řízení, což je zajištěno pouze uveřejňování daných dokumentů v určité lhůtě. Zákonodárce lhůtu stanovil nikoliv za pomoci neurčitých právních pojmů, ale přesným určením lhůty. Tím neponechal žádný prostor pro jakékoliv překročení lhůty. Dále je uvedeno, že neuveřejnění zákonem požadovaných dokumentů je správním deliktem dle ust. 120 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, a to i v případě, kdy neuveřejnění takových dokumentů nemělo a ani nemohlo mít vliv na výběr nejvýhodnější nabídky. K otázce toho, že k naplnění skutkové podstaty správního deliktu je třeba naplnit též jeho materiální stránku, je poukázáno na to, že společenská nebezpečnost zde nespočívá v ovlivňování soutěže ve smyslu výběru nejvhodnější nabídky, ale spíše v nedostatečném zajištění transparentnosti, a tedy zároveň informovanosti zúčastněných subjektů v zákonem stanovených lhůtách. Řídící orgán nekonstatuje spáchání správního deliktu, nýbrž konstatuje podstatné porušení zákona, které znamená porušení podmínek stanovených v Rozhodnutí o poskytnutí dotace, které stanoví, že příjemce dotace je mj. povinen při zadávání veřejných zakázek postupovat v souladu se zákonem. Jde-li o námitku, že identifikované pochybení nelze podřadit pod pojem porušení rozpočtové kázně podle ust. 44 odst. 1 rozpočtových pravidel, protože pochybení nesouvisí s účelem, na který byla dotace poskytnuta, je zde uvedeno, že účelem dotace provádění klíčové aktivity s názvem Optimalizace výukového prostředí, pak zadávací řízení na dodávku rozšíření audiovizuálního systému nepochybně souvisí s účelem, na který je dotace poskytnuta. Za související je tedy nutné považovat jakékoliv pochybení v předmětné veřejné zakázce, neboť chybně provedená veřejná zakázka má přímou spojitost s klíčovou aktivitou, pro jejíž úspěšnou realizaci je prováděna.

D. Ústní jednání

Ve věci samé nařídil Městský soud v Praze jednání na den 19.9.2017, při kterém účastníci řízení setrvali na svých procesních stanoviscích.

Soud uvádí, že nevyhověl žádosti žalobce o odročení tohoto ústního jednání, které bylo původně nařazeno na 3.10.2017, neboť podle názoru soudu důvod, který žalobce pro odročení uvedl (nepřítomnost jednoho ze zaměstnanců) není dostatečný pro odročení jednání. Žalobce je instituce s dostatečným personálním zázemím, která na ústní jednání může vyslat jiného zaměstnance; souzená věc není nijak personálně vymezena jednou osobou a zastupitelnost tak je podle názoru soudu možná.

Při tomto ústním jednání soud provedl důkaz konstatací listin předložených žalobcem. Ze zprávy o daňové kontrole Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, čj. 1590910/17/3000-31474-703965, projednané dne 5.4.2017 (tedy po vydání napadeného rozhodnutí) soud zjistil, že kontrola byla provedena na skutečnosti rozhodné pro vznik povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 rozpočtových pravidel, a to na základě podnětu od poskytovatele dotace. Kontrola byla uzavřena s výsledkem, že došlo k porušení rozpočtové kázně podle ust. § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, a byla stanovena sazba odvodu s ohledem na intenzitu tohoto porušení ve výši 1% z částky použité na financování předmětné zakázky (12.773,58 Kč), přičemž finanční úřad při rozhodování o výši odvodu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 215/2014-40. Vzhledem ke skutečnosti, že poskytovatel dotace nevyplatil částku ve výši 1.277.358,28 Kč, bude zbývající částka odvodu k úhradě 0,- Kč.

E. Věcný přezkum napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (ust. § 75 odst. 1, 2 s.ř.s.), a o důvodnosti podané žaloby uvážil takto.

V této věci soud před samotným zdůvodněním kasačního výroku nejprve korektně musí uvést, že v době vydání napadeného správního rozhodnutí se jednalo o úkon poskytovatele dotace, který nebyl ze zákona nijak formalizován, nebyl připuštěn jeho soudní přezkum a na příslušné řízení a tím i rozhodnutí se nevztahoval správní řád (srov. ust. § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19.2.2015). Podrobnější postup při řešení případných konfliktů tak byl upraven mimo zákonný rámec, a většinou byl precizován v jiných než právních předpisech (např. v podmínkách pro užití dotace apod.).

Dále je nutné uvést, že právní úprava shora uvedená byla naprosto nedostatečná a téměř zlomkovitá s ohledem na množství financí z veřejných rozpočtů, jejichž užití upravovala. Na tuto fakticky neudržitelnou situaci s poměrně velkou prodlevou určitým způsobem reagoval zákonodárce a zejména judikatura, neboť na správní soudy pochopitelně neřešené (či nedostatečně právně upravené) konflikty byly přenášeny. Judikatura se pak snažila a doposud snaží stále značně nedokonalou a chaotickou zákonnou úpravu vykládat smysluplně a s respektem k racionálnímu působení práva na společenské vztahy. Nicméně je nutné uvést, že právní úprava je stále natolik svébytná, že judikatura nejprve vymezuje vůbec procesní otázky, za nichž je možné tyto konflikty věcně řešit před správními soudy, namísto toho, aby se mohla plně zaměřit na věcné podmínky a vymezení solidního rámce pro poskytování dotací a kontrolu s nakládáním využití těchto veřejných prostředků, což je okolnost dosti neradostná.

V tomto směru je tak nutné uvést, že soud pochopitelně musí posuzovat napadené správní rozhodnutí (které se tak s ohledem na zákonný rámec ani nemohlo formálně jako rozhodnutí v době svého vydání tvářit) podle právního stavu, který tu v době jeho vydání byl, na druhou stranu pro naprostou nedostatečnost právní normy její výklad musí provádět podle judikatury, která tu existuje v době vydání tohoto rozsudku. Z tohoto důvodu soud věcně přezkoumal příslušný e-mail jako napadené správní rozhodnutí, když žalobu proti následným úkonům týkající se vypořádání námitek odmítl, nicméně věcně posuzuje argumentaci žalovaného, kterou uvedl i ve vypořádání těchto námitek, ačkoliv se nejedná o správní rozhodnutí.

Proto soud (stejně jako v jiných případech týkajících se postupu podle ust. § 14e rozpočtových pravidel) posuzuje zákonnost vydaného rozhodnutí podle do značné míry změněného výkladového prostředí, k němuž došlo od vydání tohoto rozhodnutí do rozhodnutí soudu. Soud pak s ohledem na vývoj judikatury provedl při ústním jednání důkaz výsledkem příslušné daňové kontroly, kterou u žalobce provedl finanční úřad, ačkoliv tato skutečnost nastala až po vydání napadeného rozhodnutí, neboť současná judikатурní praxe je taková, že při výkladu porušení povinností podle ust. § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel je nutné k takovému výsledku přihlídnout (srov. např. rozsudek zdejšího soudu ze dne 7.9.2017, čj. 11 A 91/2015-95, str. 14 a 15 odůvodnění).

Věcně soud tak k důvodům napadeného rozhodnutí (které jsou pak tytéž i v dalších úkonech žalovaného, vůči nimž soud žalobu odmítl) uvádí, že závěr spočívající v tom, že žalobce porušil zákon o veřejných zakázkách, čímž došlo k porušení podmínek dotace

v celém rozsahu a v tomto celém rozsahu je tak nutné část dotace krátit, je v souvislosti s judikaturou neobhájitelný. Soud v této souvislosti znovu odkazuje na odůvodnění již v předchozím odstavci zmíněného rozsudku zdejšího soudu, na nějž odkazuje a s jehož důvody se ztotožňuje: „*Úvaha poskytovatele o nevyplacení části dotace při postupu podle § 14e rozpočtových pravidel tedy musí být podložena zjištěním porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, zároveň musí být při úvaze o tom, zda část dotace nevyplatit, hodnocena kritéria závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace. Využije-li poskytovatel možnosti část dotace nevyplatit, pak z rozhodnutí o nevyplacení části dotace musí být zřejmé, v čem je spatřováno porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, a to včetně hodnocení závažnosti zjištěného porušení a zhodnocení, zda bude možné v důsledku rozhodnutí cíl dotace dodržet či nikoliv...*“.

Podle názoru soudu v tomto případě hodnocení závažnosti zjištěného porušení absentuje jak v napadeném rozhodnutí, tak v úkonech následných. Závěry poskytovatele dotace se omezují na konstatování porušení příslušné povinnosti podle zákona o veřejných zakázkách (k níž podle názoru soudu došlo a v tomto směru prozatím nevyšlo nic, co by tento závěr zpochybňovalo), chybí však zhodnocení toho, jak závažné porušení to pro dodržení cíle dotace je (resp. závěr lze vysledovat v tom, že toto porušení je hodnoceno jako nejzávažnější, když část dotace z tohoto důvodu nebyla poskytnuta ve výši 100%). Takový závěr je však nedostatečný a závažnost porušení povinnosti nehodnotí s ohledem na konkrétní okolnosti případu.

Z tohoto důvodu tak soud napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení podle ust. § 78 odst. 4 s.ř.s., v němž je správní úřad právním názorem soudu vázán (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.), a v němž může využít důkazy provedené soudem při ústním jednání (ust. § 78 odst. 6 s.ř.s.).

Pro úplnost soud dodává, že v dalším řízení je nutné přihlédnout rovněž k závěru finančního úřadu o provedené daňové kontrole a míře porušení rozpočtové kázně, k čemuž došlo až po vydání napadeného rozhodnutí, a minimálně tento závěr finančního úřadu zhodnotit (když pochopitelně se nejedná o závazný názor pro žalovaného jak hodnotit míru porušení povinnosti).

K obsahu žaloby, v němž žalobce shrnoval judikaturu, pak soud musí podotknout, že tato judikatura se převážně týká správního trestání. Ačkoliv na první pohled lze spatřovat jistou podobnost pro daný případ s uložením trestu (sankce), podobnost je podle názoru soudu pouze v některých dílčích aspektech (např. při hodnocení závažnosti porušení povinnosti ve vztahu k poskytnutí části dotace, což jsou úvahy podobné úvahám o materiální stránce správního deliktu či dnes přestupku nebo úvahy o uložení správního trestu). Soud však nesouhlasí s tím, že by hodnocení podmínek pro vyplacení části dotace podle ust. § 14e rozpočtových pravidel bylo trestáním a nevyplacení části této dotace trestem či sankcí. Ne každé porušení povinnosti je sankcionováno (trestáno), a v tomto případě se o trest nejedná, jedná se o nevyplacení části dotace v průběhu určitého času. Sankční a odsuzující charakter jako znak trestu v tomto postupu soud neshledává (srov. např. teoretické vymezení trestu pro účely trestního zákoníku v komentáři k ust. § 36 trestního zákoníku: „*Trest je opatřením státního donucení, které je ukládáno v trestním řízení jménem státu k tomu povolanými soudy pachateli za jeho trestný čin; tímto opatřením je pachateli působena určitá újma a zároveň je jím vysloven společenský odsudek trestného činu a jeho pachatele ze strany státu a společnosti [52 a násl.]. Trest tedy charakterizují dva základní znaky: záměrná, ve smyslu donucení působená újma pachateli a veřejně vyslovené, sociálně etické odsouzení pachatele a*“).

jeho činu...“ – citováno podle Šámal, P. a kol. Trestní zákoník, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012).

Z tohoto důvodu soud tento postup neshledává jako postup srovnatelný s trestáním (byť správním), a proto podle jeho názoru bez dalšího nelze argumentačně judikaturu se správním trestáním spojenou využít (např. v otázce pozdější hmotněprávní úpravy nějakého deliktu, pokud je pro pachatele příznivější, přezkum materiální stránky jednání jako deliktu apod.). Soud však stejně jako u postupu žalovaného i zde musí korektně uvést, že v době podání žaloby byla výkladově věc dosud značně neřešená, proto se srovnání s judikaturou týkající se správního trestání nabízelo.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle ust. § 60 odst. 1 a 8 s.ř.s., když náklady řízení byly přiznány v celé výši, ačkoliv žaloba byla částečně odmítnuta a částečně bylo řízení zastaveno, neboť důvody pro tento postup spočívaly ve vyjasnění judikatury, která nebyla v době podání žaloby známa, v čemž soud spatřuje důvod zvláštního zřetele hodný. Ohledně výše nákladů soud uvádí, že je přiznal ve výši zaplaceného soudního poplatku z podané žaloby.

P o u č e n í:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou (2) 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 nejblíže 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.

V Praze dne 19. září 2017

JUDr. Ladislav Hejtmánek v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
P.