



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **P. P.**, zastoupen Mgr. Martinem Holubem, advokátem se sídlem Kaprova 40/12, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Královéhradecký kraj**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 11 Af 21/2013 - 56,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2016, č. j. 11 Af 21/2013 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Kasační stížnost žalovaného **se odmítá**.
- III. V řízení o kasační stížnosti žalovaného **nemají** účastníci řízení a osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Žádost o dotaci na projekt

„Rozšíření ubytovací kapacity Hotelu Praha v Broumově“

[1] Na základě žádosti žalobce o dotaci na projekt „Rozšíření ubytovací kapacity Hotelu Praha v Broumově“ uzavřeli dne 26. 1. 2006 žalobce a osoba zúčastněná na řízení smlouvu o financování akce č. RN 58/06-GS/421/1860. Podle smlouvy se osoba zúčastněná na řízení zavázala poskytnout po splnění podmínek ve smlouvě stanovených žalobci dotaci ve výši

37,56 % z celkových uznatelných nákladů akce (10,17 % mělo být uhrazeno z krajského rozpočtu, 27,39 % z Evropského fondu pro regionální rozvoj), nejvýše však 4 000 000 Kč.

[2] Dne 27. 2. 2007 proběhla administrativní kontrola vyúčtování projektu „*Rozšíření ubytovací kapacity Hotelu Praha v Broumově*“. Podle protokolu z kontroly byly v jejím průběhu zjištěny nedostatky a žalobci byla uložena opatření k jejich nápravě a k doplnění dokumentace.

[3] Dne 4. 9. 2007 se konala schůzka za účasti žalobce, zástupců Krajského úřadu Královéhradeckého kraje a Centra evropského projektování (dále „CEP“) ve věci kontroly závěrečného vyúčtování projektu. V zápisu z této schůzky je uvedeno, že nedošlo k realizaci přístavby objektu SO-04 – zázemí kuchyně, který byl předmětem smlouvy ze dne 26. 1. 2006, dále že soupisy provedených prací u předložených faktur nesouhlasí s rozpočtem ze smlouvy se společností BROUMSTAV spol. s r. o. (dále jen „BROUMSTAV“) a že fakturované částky jsou jen částečně doloženy krycími listy od této společnosti. Závěrem zápisu je konstatováno, že osobě zúčastněné na řízení budou předloženy dvě varianty řešení – buď uznání jen řádně doložených nákladů v rámci původního rozpočtu, nebo vzhledem k závažnosti porušení dotačních pravidel odstoupení od smlouvy.

[4] Žalobce na tyto závěry zareagoval dopisem ze dne 23. 9. 2007. V něm mimo jiné uvedl, že záměr akce byl zcela naplněn a hotel prosperuje. Změny, které byly provedeny během stavby a jsou mu vytýkány, nehlásil, neboť se jednalo o změny nepodstatné a neovlivnily záměr akce. K realizaci objektu SO-04 nedošlo proto, aby bylo splněno kritérium parkovacích míst. S odstupem času chápe, že tato změna měla být zaznamenána písemně, ale v každém případě se nejednalo o nějaké záměrné zatajování skutečností. Varianty řešení v podobě zkrácení či zamítnutí dotace označil za nepřiměřeně přísné.

[5] Dopisem ze dne 31. 10. 2007 bylo žalobci sděleno, že v rámci kontroly proběhlé dne 20. 6. 2007 nebylo možno určit návaznost původního položkového rozpočtu (daného uzavřenou smlouvou o dílo se společností BROUMSTAV ze dne 5. 12. 2005) na uplatňované faktury a na předložené stavební deníky. Proto byl žalobce dne 12. 7. 2007 vyzván k dodání rekapitulace položkového rozpisu rozpočtu projektu a soupisu provedených prací a dodávek v návaznosti na položkový rozpočet daný uzavřenou smlouvou se společností BROUMSTAV. Tuto rekapitulaci však žalobce nedodal. Taktéž je v dopise uvedeno, že žalobce byl dne 1. 10. 2007 vyzván k doložení krycích listů faktur v souladu s jasným určením návaznosti na rozpočet ze smlouvy o dílo se společností BROUMSTAV. Žalobcem předložené krycí listy však neměly správné náležitosti a vazbu na rozpočet z předmětné smlouvy o dílo a nebylo možné určit jejich návaznost na daný položkový rozpočet. Řádně doloženy tak byly pouze náklady v částce 960 957,91 Kč (z fakturovaných 10 363 163,74 Kč), z čehož část těchto doložených nákladů nebyla placena ze zvláštního účtu dle smlouvy ze dne 26. 1. 2006. Uznatelnost těchto faktur hrazených z jiných účtů bude předložena k posouzení Radě Královéhradeckého kraje, která má možnost za každé porušení smlouvy ze dne 26. 1. 2006 udělit sankci. Žalobce byl vyzván, aby odstranil vytýkané nedostatky nejpozději do 9. 11. 2007.

pokračování

[6] Žalobce dne 9. 11. 2007 předal další dokumenty k rukám CEP. Dopisem ze dne 29. 11. 2007 byl informován, že vzhledem k nedostatkům předloženého vyúčtování bude Radě Královéhradeckého kraje navrženo usnesení, podle něhož:

1) budou uznány faktury hrazené z jiného než zvláštního bankovního účtu dle bodů 7.2 a 7.3 smlouvy ze dne 26. 1. 2006,

2) bude navrženo neudělení sankcí za porušení citovaného ustanovení smlouvy,

3) budou navrženy dvě následující varianty:

a) posouzení uznatelnosti nákladů předloženého vyúčtování podle přiložené kalkulace, z níž vyplývá, že řádně doloženy byly pouze náklady ve výši 3 458 416,37 Kč (ačkoliv dle smlouvy ze dne 26. 1. 2006 měly být doloženy uznatelné náklady ve výši 10 649 500 Kč). Z řádně uznaných nákladů by pak byla vypočítána přiznaná dotace ve výši 37,56 %, tedy 1 298 981,2 Kč.

b) odstoupení od smlouvy ze dne 26. 1. 2006.

Centrum evropského projektování v dopise uvedlo, že navrhuje variantu a) a že žalobce se k tomuto návrhu může vyjádřit do 5. 12. 2007.

[7] Žalobce k tomuto stanovisku uvedl, že návrh výpočtu dle varianty a) je pro něj bezdůvodný a nepřijatelný a že splnil podmínky smlouvy ze dne 26. 1. 2006. Všechny faktury podle něj splňovaly náležitosti daňového dokladu a byly uvedeny v účetní evidenci.

[8] Rada Královéhradeckého kraje usnesením č. j. RK/41/1445/2007 dne 12. 12. 2007 schválila variantu a), tedy částečné přiznání dotace s přihlédnutím ke zjištěným pochybením v projektu.

[9] Podle zápisu z další schůzky žalobce, zástupců CEP a Královéhradeckého kraje ze dne 21. 5. 2008 žalobce předložil po schválení výše uvedeného usnesení novou verzi krycích listů předložených faktur a novou verzi sestavy peněžního deníku. Tyto sestavy však podle zápisu neodpovídaly sestavám vyúčtování k tomuto projektu, a neodpovídaly tudíž ani stavu vyúčtování, tak jak byl schválen Radou Královéhradeckého kraje dne 12. 12. 2007. Vzhledem k doložení dalších verzí dokumentů, které se neshodovaly s původními verzemi doloženými v rámci vyúčtování, nebylo možné určit, jaký byl skutečný stav. Proto byla navržena revokace usnesení ze dne 12. 12. 2007 a odstoupení od smlouvy ze dne 26. 1. 2006.

[10] Dne 9. 7. 2008 provedli zástupci Krajského úřadu Královéhradeckého kraje a CEP kontrolu projektu podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Dle závěrů uvedených v protokolu z kontroly žalobce nedodržel závazek uvedený v čl. VII. smlouvy ze dne 26. 1. 2006 provádět veškeré finanční operace související s projektem prostřednictvím zvláštních účtů uvedených ve smlouvě. Dále nebyl realizován objekt SO-04 – zázemí kuchyně, který byl předmětem žádosti i uzavřené smlouvy. Nerealizování objektu nebylo v rozporu se smlouvou ani nahlášeno jako závažná změna v projektu. U sedmi vyjmenovaných faktur vystavených společností BROUMSTAV nebyly všechny fakturované náklady podloženy krycími listy dodavatele, tudíž byly porušeny podmínky zadávacího řízení na dodavatele stavby. Protože společnost BROUMSTAV byla vybrána jako generální dodavatel stavby, došlo k porušení bodu 8. 1 smlouvy. Dále žalobce nedodržel bod 7.5 smlouvy, tedy povinnost vést samostatnou oddělenou analytickou účetní evidenci týkající se všech operací

a poskytovat z ní požadované údaje kontrolním orgánům. Žalobce od podání žádosti o platbu předložil několik verzí dokladů a sestav daňové účetní evidence. Některé z verzí „opravovaných“ dokladů ale nesouhlasily s doklady označenými za doklady vedené v daňové evidenci žalobce. Předložené vyúčtování tak nelze podle závěrů kontroly považovat za věrohodný obraz skutečného stavu, z čehož plyne nemožnost jednoznačného určení oprávněnosti uplatňovaných nákladů projektu.

[11] Žalobce dne 5. 8. 2008 vyjádřil nesouhlas se závěry kontroly. Jeho námitkám proti protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly nebylo rozhodnutím ředitelky Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 11. 8. 2008 vyhověno.

[12] Dopisem ze dne 8. 9. 2008 osoba zúčastněná na řízení žalobce informovala o svém odstoupení od smlouvy s odkazem na závěry protokolu ze dne 9. 7. 2008 o výsledku veřejnosprávní kontroly.

II. Žádost o dotaci na projekt „Zvýšení kvality ubytovacího zařízení Hotel Praha*** v Broumově“

[13] Na základě žádosti žalobce o dotaci na projekt „Zvýšení kvality ubytovacího zařízení Hotel Praha*** v Broumově“ uzavřeli dne 12. 6. 2007 žalobce a osoba zúčastněná na řízení smlouvu o financování akce č. EZ 144/07-GS/422/2887. Podle smlouvy se osoba zúčastněná na řízení zavázala poskytnout po splnění podmínek ve smlouvě stanovených žalobci dotaci ve výši 47,25 % z celkových uznatelných nákladů akce (12,82 % mělo být uhrazeno z krajského rozpočtu, 34,43 % z Evropského fondu pro regionální rozvoj), nejvýše však 996 030 Kč.

[14] V průběhu let 2007 a 2008 proběhlo několik administrativních kontrol vyúčtování projektu „Zvýšení kvality ubytovacího zařízení Hotel Praha*** v Broumově“. Podle protokolů z těchto kontrol byly v jejich průběhu zjištěny nedostatky a žalobci byla uložena opatření k jejich nápravě.

[15] Dne 9. 7. 2008 provedli zástupci Krajského úřadu Královéhradeckého kraje a CEP kontrolu projektu podle zákona o finanční kontrole. Dle závěrů uvedených v protokolu z kontroly byl žalobce v průběhu administrace projektu vyzýván k vysvětlení rozporů v daňové evidenci a doložení chybějících podkladů k fakturovaným částkám. Žalobci byly zaslány čtyři protokoly o výsledcích administrativních kontrol. Žalobce průběžně objasňoval vytýkané nedostatky a doplňoval účetní doklady, přesto osoba zúčastněná na řízení a CEP shledaly, že rozpory nadále trvají a výsledný stav je nedostatečný. Podle závěrů protokolu bylo zjištěno, že žalobce v předloženém vyúčtování projektu uplatňoval náklady, které nebyly uvedeny v projektové žádosti; nad její rámec byly uplatňovány výdaje na provedení elektroinstalace, střešních světlíků, výroba a montáž baru a rekonstrukce schodiště. Tyto změny nebyly řádně ohlášeny, čímž došlo k porušení čl. 14.1 smlouvy. Dále žalobce zadal a vyfakturoval provedení stavebních prací budoucímu vítězi zadávacího řízení na dodavatele stavebních prací ještě před rozhodnutím o přidělení

pokračování

zakázky, což představovalo porušení bodu 8.1 smlouvy. Fakturace navíc proběhla i před vydáním souhlasu k ohlášení udržovacích prací. Žalobce také v rozporu s bodem 7.5 smlouvy nepředložil k uplatňovaným fakturám rozpisu fakturovaných dodávek. Žalobce od data předložení žádosti o platbu předložil několik verzí dokladů. Z různých verzí dokladů nebylo možné určit, který byl „ten správný“. Osoba zúčastněná na řízení proto nemohla předložené vyúčtování považovat za věrohodný obraz skutečného stavu a nebylo možné jednoznačně určit oprávněnost uplatňovaných nákladů projektu. Výjimečně se může stát, že dojde ke změně či stornu daňového dokladu, ovšem v takové míře je to neobvyklé. Žalobce uváděl Krajský úřad Královéhradeckého kraje i CEP v omyl. Konečně žalobce nedodržel bod 7.5 smlouvy, tedy povinnost vést samostatnou oddělenou analytickou účetní evidenci týkající se všech operací a poskytovat z ní požadované údaje kontrolním orgánům.

[16] Žalobce dne 5. 8. 2008 vyjádřil nesouhlas se závěry kontroly. Jeho námitkám proti protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly nebylo vyhověno rozhodnutím ředitelky Krajského úřadu Královéhradeckého kraje ze dne 11. 8. 2008.

[17] Dopisem ze dne 8. 9. 2008 osoba zúčastněná na řízení žalobce informovala o svém odstoupení od smlouvy s odkazem na závěry protokolu ze dne 9. 7. 2008 o výsledku veřejnosprávní kontroly.

III. Řízení ve věci vyplacení dotací na oba projekty

[18] Žalobce podal k Okresnímu soudu v Hradci Králové žalobu, jíž se na osobě zúčastněné na řízení domáhal zaplacení částky 4 995 982,2 Kč s příslušenstvím. Podle žaloby byly obě akce řádně zrealizovány, přesto osoba zúčastněná na řízení žalobci dotace nevyplatila.

[19] Okresní soud v Hradci Králové usnesením ze dne 27. 12. 2010, č. j. 121 C 150/2009 - 334, zamítl námitku nedostatku pravomoci soudu vznesenou osobou zúčastněnou na řízení. Nicméně usnesením Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30. 6. 2011, č. j. 21 Co 83/2011 - 368, bylo usnesení okresního soudu zrušeno, řízení zastaveno a věc byla postoupena Ministerstvu vnitra. Krajský soud totiž dospěl k závěru, že smlouvy, o něž žalobce opřel svůj nárok, jsou veřejnosprávními smlouvami ve smyslu § 161 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále „správní řád“), proto spor vzešlý z těchto smluv mělo podle něj na základě § 178 odst. 2 správního řádu rozhodnout Ministerstvo vnitra, jakožto nadřízený správní orgán kraje, který byl stranou smluv.

[20] Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 7. 11. 2011, č. j. MV-116821-2/ODK-2011, postoupilo podle § 12 správního řádu návrh na zaplacení výše uvedené částky žalovanému. V daném případě nešlo podle Ministerstva vnitra o subordinační veřejnosprávní smlouvy podle § 161 správního řádu, nýbrž o dohody podle § 36 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Ministerstvo vnitra vyšlo z § 133 odst. 1 správního řádu, z něhož dovodilo, že příslušným k rozhodnutí byl ústřední správní úřad pro oblast dodržování parametrů hospodaření s finančními prostředky územních samosprávních celků, tedy žalovaný, a to přestože se jednalo o veřejnosprávní smlouvy uzavřené v rámci samostatné působnosti kraje.

[21] Dne 12. 10. 2012 žalovaný rozhodnutím č. j. 55/100605/2011 - 124 zamítl podle § 141 odst. 7 správního řádu návrh žalobce na uložení povinnosti osobě zúčastněné na řízení vyplátit mu na základě obou smluv částku 4 995 982,2 Kč s příslušenstvím. Žalovaný sice dospěl k závěru, že odstoupení od obou veřejnoprávních smluv nebylo podle správního řádu možné, shledal však řadu porušení obou smluv ze strany žalobce, a proto návrhu nevyhověl. V tomto ohledu vycházel z obou protokolů o veřejnosprávní kontrole, které podle něj byly použitelnými důkazními prostředky.

[22] Ve vztahu ke smlouvě ze dne 26. 1. 2006 žalovaný dospěl k závěru, že žalobce porušil podmínky smlouvy tím, že nerealizoval objekt S0-04 – zázemí kuchyně, dále že tato skutečnost nebyla nahlášena CEP a že takto byla provedena změna projektu bez uzavření písemného dodatku ke smlouvě. Žalovaný dále konstatoval, že žalobce vedl pro oba projekty společnou evidenci, ačkoliv byl podle smlouvy povinen vést samostatnou oddělenou analytickou účetní evidenci. Několik v rozhodnutí uvedených faktur nebylo podle žalovaného možné považovat za finanční operace související s projektem, neboť nebyly uhrazeny ze zvláštního bankovního účtu, jak bylo požadováno ve smlouvě. Navíc často nebyly úplné a průkazné. Část fakturovaných prací byla realizována v rozporu s nabídkou společnosti BROUMSTAV a bodem 5. smlouvy o dílo s ní uzavřenou, neboť část prací nebyla realizována subdodavateli uvedenými v nabídce, ani nebyl doložen souhlas s jejich změnou.

[23] Také ve vztahu ke smlouvě ze dne 12. 6. 2007 žalovaný dospěl k závěru, že žalobce porušil podmínky této smlouvy. Podle žalovaného byly v evidenci vedeny některé účetní doklady týkající se druhého projektu vztahujícího se ke smlouvě ze dne 26. 1. 2006. Žalobce tak v rozporu s bodem 7.5 smlouvy nevedl samostatnou oddělenou analytickou účetní evidenci. Několik předložených faktur shledal žalovaný neprůkaznými, neboť je žalobce předložil v různých verzích, nesoucích stejné číslo i stejný den vystavení, ale lišících se počty odebíraných kusů a jejich cenou. Několik faktur nebylo v rozporu se smlouvou uhrazeno ze zvláštního bankovního účtu. Některé fakturované práce neodpovídaly účelu projektu uvedenému ve smlouvě a nebyly ani uvedeny v rozpočtu projektu, který byl nedílnou součástí smlouvy. Žalobce uplatnil některé náklady nad rámec rozpočtu projektu, např. náklady na provedení elektroinstalace, střešních světlíků, záclony, závěsy, konzole a osvětlení, čímž porušil bod 14.1 smlouvy. Tyto náklady tak nebyly uznatelné. Žalovaný také zjistil, že předmětem fakturace byly i stavební práce uskutečněné a fakturované před zadáním veřejné zakázky na jejich provedení.

[24] Pro tato porušení obou smluv dospěl žalovaný k závěru, že žalobce nesplnil podmínky stanovené v obou smlouvách, s nimiž byl podrobně seznámen a jejichž podpisem vyjádřil s podmínkami v nich uvedenými souhlas. Podle bodů 1.1 a čl. IV. obou smluv mu však měly být požadované dotace poskytnuty pouze za předpokladu, že sjednané podmínky splní. To se nestalo, a proto žalovaný návrh žalobce na uložení povinnosti osobě zúčastněné na řízení vyplátit mu na základě obou smluv částku 4 995 982,2 Kč s příslušenstvím podle § 141 odst. 7 správního řádu zamítl. V poučení o opravném prostředku je uvedeno následující: „*Proti rozhodnutí o návrhu na zahájení sporného řízení (část I. výroku tohoto rozhodnutí) a proti rozhodnutí o nákladech řízení (část výroku II. výroku tohoto rozhodnutí) lze podat v souladu s § 152 odst. 1 správního řádu rozklad*

pokračování

ve lhůtě do 15 dnů ode dne oznámení tohoto rozhodnutí (§ 152 odst. 4 ve spojení s § 83 odst. 1 správního řádu). Rozklad se podává ministru financí prostřednictvím Ministerstva financí, odboru Financování územních rozpočtů a programové financování (§ 152 odst. 4 ve spojení s § 86 odst. 1 správního řádu)“.

[25] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2012 rozklad. Měl za to, že oba projekty byly řádně zrealizovány a zkolaudovány. Odstoupení od smluv nebylo platné, tudíž osoba zúčastněná na řízení měla nadále pokračovat v kontrole, která nebyla dokončena, a postupovat podle čl. 15 (smluvní sankce) a čl. 16 (částečné zkrácení dotace) obou smluv. Žalobce dále rozporoval některá vytýkaná porušení jeho smluvních povinností a jejich závažnost. K výtce, že nevedl samostatnou účetní evidenci pro každý projekt, podotkl, že po upozornění toto své pochybení napravil. Faktury považoval za dostatečně průkazné. Podle žalobce z nich byl zřejmý účel vystavení. Pozměněny byly z důvodu napravení nepřesností, na které byl upozorněn. Pokud zde byly v tomto ohledu vady, měl být vyzván k jejich odstranění podle kapitoly 4.2 Pokynů pro příjemce. Podle něj bylo zamítnutí návrhu na vyplacení celé částky nepřiměřené. Žalovaný měl eventuálně zvážit zkrácení dotace.

[26] Rozhodnutím ze dne 11. 3. 2013, č. j. MF-100284/2012/12-RK, ministr financí rozklad zamítl, neboť se ztotožnil s žalovaným, že žalobce pochybil způsobem popsaným v rozhodnutí ze dne 12. 10. 2012. Osoba zúčastněná na řízení přitom doložila, že žalobce opakovaně k odstranění pochybení vyzývala. K námitce nevyplacení alespoň části dohodnuté dotace ministr financí uvedl, že takto správní orgán rozhodnout v daném řízení nemohl, neboť v případě návrhu na vyplacení dotace ve výši 4 995 982,2 Kč správní orgán posuzuje pouze, zda zde byl dán právní důvod pro poskytnutí, či odmítnutí dotace, přičemž je vázán návrhem žalobce. O poskytnutí peněžních prostředků na základě obou smluv rozhoduje územní samosprávný celek jako jejich poskytovatel v samostatné působnosti. Správní orgán nemůže do rozhodování v samostatné působnosti kraje zasahovat; je třeba analogicky vycházet z § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, podle něhož nemůže odvolací správní orgán svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti. Ve sporném správním řízení správní orgán nemůže určit výši prostředků, které měly či neměly být poskytnuty.

[27] Žalobce napadl rozhodnutí ministra financí žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Žalobce měl za to, že oba projekty byly řádně zrealizovány a zkolaudovány. Obě smlouvy nadále platily a nebyly ze strany osoby zúčastněné na řízení ukončeny. Sám žalovaný dospěl dříve v rozhodnutí ze dne 28. 8. 2012, č. j. 55/100605/2011 - 124, k závěru, že ustanovení obou smluv umožňující odstoupení byla neplatná. Žalobce měl tudíž za to, že on své povinnosti vyplývající ze stále platných smluv splnil, zatímco osoba zúčastněná na řízení nikoliv. Oba projekty byly úspěšně dokončeny. U projektu podle smlouvy ze dne 12. 6. 2007 nedošlo k procesu dokončení jeho kontroly. Chybu v podobě nenaplnění požadavku na vedení samostatné evidence ke každému projektu žalobce napravil. Ze všech faktur byl zřejmý účel jejich vystavení. K nerealizování objektu SO-04-zázemí kuchyně žalobce uvedl, že tento objekt nikdy nebyl zahrnut do prováděcí dokumentace stavby. Nejednalo se o podstatnou změnu smlouvy, ale s ohledem na rozsah prací o bezvýznamnou odchylku. Žalovaný i ministr financí přikročili rovnou k zamítnutí dotace jako celku, aniž by se zabývali možnostmi zkrácení dotace. Podle žalobce měla osoba

zúčastněná na řízení nadále pokračovat v kontrole a postupovat podle čl. 15 a 16 obou smluv a podle kapitoly 8 Pokynů pro příjemce (Řešení nestandardních situací). Žalobce měl být osobou zúčastněnou na řízení vyzván k odstranění vad podle kapitoly 4.2 Pokynů pro příjemce, neboť smlouvy nadále trvaly. Ministr financí i žalovaný se zabývali pouze údajnými porušeními smlouvy ze strany žalobce; opomněli se zabývat tím, že osoba zúčastněná na řízení porušila své procesní povinnosti a nepokračovala v kontrole, jak vyžadovala výše citovaná ustanovení obou smluv.

[28] Dne 21. 9. 2016 Městský soud v Praze rozsudkem č. j. 11 Af 21/2013 - 56 zrušil rozhodnutí ministra financí ze dne 11. 3. 2013 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud vyšel ze závěrů žalovaného, že odstoupení osoby zúčastněné na řízení od smluv bylo neplatné. V takovém případě bylo nadále na osobě zúčastněné na řízení, aby podle obou smluv dořešila, zda dotaci poskytne, případně v jaké výši. Podle čl. 16 obou smluv měla osoba zúčastněná na řízení, pokud dospěla k závěru, že žalobce porušil své smluvní povinnosti, žalobci sdělit, že neobdrží plnou část dotace, případně že má povinnost část dotace vrátit, a to písemně se zdůvodněním, proč ke krácení dotace v daném rozsahu došlo. Žalovaný, aniž by umožnil osobě zúčastněné na řízení tento postup, sám začal předčasně řešit otázku, zda má žalobce na výplatu dotace nárok, či nikoliv. Tento postup ale nebyl podle městského soudu v souladu s čl. 16 smluv, neboť o částečném zkrácení dotace či pozastavení plateb dotace mohla rozhodnout pouze osoba zúčastněná na řízení. Městský soud tak uzavřel, že obě smlouvy byly nadále platné, přičemž žalobce dosud nebyl informován o tom, zda mu bude částka vyplacena či zda dojde k jejímu zkrácení. Napadené rozhodnutí ministra financí tak městský soud shledal nepřezkoumatelným ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť se v něm ministr financí vůbec nezabýval otázkou platnosti smluv ani plněním práv a povinností plynoucích z těchto smluv.

IV. Kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení a vyjádření k nim

[29] Rozsudek městského soudu napadli kasační stížností žalovaný i osoba zúčastněná na řízení.

[30] Žalovaný v kasační stížnosti nesouhlasil se závěrem městského soudu o tom, že bylo předčasné, aby žalovaný zodpovídal otázku, zda žalobci náležela, či nenáležela výplata požadované dotace. Žalovaný byl podle svého názoru na základě § 141 správního řádu a judikatury městského soudu i Nejvyššího správního soudu příslušný k rozhodnutí v daném sporu. Z návrhu žalobce postoupeného žalovanému bylo zřejmé, že je přesvědčen o oprávněnosti svého požadavku na vyplacení dotace, přičemž se u žalovaného domáhal jejího vyplacení podle čl. 3 obou smluv, protože osoba zúčastněná na řízení tuto svoji povinnost i přes žalobcovu výzvu nesplnila. Žalovanému tím pádem vznikla povinnost spor rozhodnout. Rozhodnutí ministra financí tak nelze považovat za nepřezkoumatelné.

[31] Osoba zúčastněná na řízení v kasační stížnosti zdůraznila, že žalobce již několikrát obdržel informaci, že mu nebude poskytnuta dotace v nárokové výši, včetně zdůvodnění tohoto kroku. Tyto skutečnosti podle osoby zúčastněné na řízení vyplynuly zejména z jednotlivých protokolů z provedených veřejnosprávních kontrol, v nichž byla detailně popsána veškerá porušení žalobcových povinností, a z dalších vyjádření osoby zúčastněné

pokračování

na řízení vůči žalobci, přičemž žalobce byl s těmito dokumenty prokazatelně seznámen. Žalobci bylo naprosto zřejmé, že mu dotace vyplaceny nebudou, což lze ostatně dovodit i z jeho různých podání, včetně samotné žaloby. Osoba zúčastněná na řízení tedy postupovala v souladu s čl. 16 obou smluv. Žalobci nebylo možné vyplatit předmětné dotace, neboť nedodržel dohodnuté povinnosti, při jejichž splnění by mu dotace byly vyplaceny. Žalovaný i ministr financí tedy rozhodli plně ve své kompetenci, a nikoliv předčasně. Osoba zúčastněná na řízení navrhla zrušení rozsudku městského soudu a vrácení mu věci k dalšímu řízení.

[32] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení namítl, že v ní není uveden rozsah, v němž je rozsudek městského soudu napaden. Za situace, kdy osoba zúčastněná na řízení dosud nerozhodla o dalším postupu ve věci, bylo podle žalobce rozhodnutí žalovaného, respektive ministra financí, předčasné. Žalobce dále zpochybnil relevantnost a právní účinky dokumentů, kterými mu mělo být ze strany osoby zúčastněné na řízení sděleno, že nesplnil své povinnosti.

[33] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení zopakoval argumentaci uplatněnou ve své kasační stížnosti.

V. Posouzení kasační stížnosti žalovaného

[34] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním podmínek řízení o kasační stížnosti žalovaného a dospěl k závěru, že kasační stížnost žalovaného je opožděná. Rozsudek městského soudu byl podle doručky založené na č. 1. 66 spisu městského soudu žalovanému doručen dne 21. 9. 2016. Posledním dnem lhůty k podání kasační stížnosti byla tudíž podle § 106 odst. 2 s. ř. s. středa 5. 10. 2016. Ze záznamu o ověření elektronického podání doručeného Nejvyššímu správnímu soudu, založeného na č. 1. 11 spisu zdejšího soudu, vyplývá, že žalovaný kasační stížnost podal až ve čtvrtek 6. 10. 2016. Kasační stížnost tedy byla podána opožděně, přičemž podle § 106 odst. 2 věty poslední s. ř. s. nelze zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti prominout. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost žalovaného podle § 46 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl pro opožděnost.

[35] Na základě § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. nemá ani žalobce, ani žalovaný právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného. Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žalovaného podle § 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.

VI. Posouzení kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení

[36] V řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení dospěl Nejvyšší správní soud k závěru o splnění podmínek řízení. Neztotožnil se přitom s poukazem žalobce na nevymezení rozsahu, ve kterém byl rozsudek městského soudu osobou zúčastněnou na řízení napaden. Osoba zúčastněná na řízení v petitu kasační stížnosti navrhla zrušení rozsudku městského soudu, z čehož nelze než dovodit, že jej napadla v celém rozsahu.

[37] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[38] Ve věci není pochyb o tom, že obě smlouvy o poskytnutí dotací byly veřejnoprávními smlouvami ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu, nikoli smlouvami soukromoprávními. Již v rozsudku ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90, Nejvyšší správní soud konstatoval, „že by bylo zcela proti smyslu poskytování dotací podřazovat je režimu občanskoprávnímu“. Na to navázal Nejvyšší správní soud v dalších rozhodnutích, např. v rozsudku ze dne 10. 7. 2008, č. j. 1 Afs 80/2008 - 104, v němž uvedl, že „poskytování dotací a potažmo i sankce za neoprávněně zadržené prostředky ze státního rozpočtu podléhají režimu veřejnoprávnímu. Na tom nemůže nic změnit ani typ právního úkonu, jakým byla dotace poskytnuta (je lhotejné, zda byla dotace poskytnuta prostřednictvím smlouvy či rozhodnutím), ani to, zda byl učiněn právní úkon jeden nebo zda jich bylo několik“. Taktéž zvláštní senát v usnesení ze dne 21. 8. 2014, č. j. Konf 62/2012 - 49, shledal, že „při poskytování dotací ze státního rozpočtu je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace (orgánu veřejné moci)“ a že smlouva o poskytnutí dotace je smlouvou upravující práva a povinnosti veřejného práva. V nyní posuzované věci nešlo o prostředky ze státního rozpočtu, ale z rozpočtu kraje a strukturálních fondů, což na veřejnoprávní charakteru obou smluv nic nemění, neboť se taktéž jedná o veřejné finance (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 - 44, nebo ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, pod č. 2984/2014 Sb. NSS).

[39] V dalším kroku Nejvyšší správní soud posoudil, zda šlo o spor z veřejnoprávních smluv ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu. Spory z veřejnoprávních smluv je nutno rozumět nejen spory ohledně nároků vyplývajících z konkrétních ujednání o plnění, obsažených ve veřejnoprávní smlouvě, ale též spory ohledně podstatně širšího okruhu souvisejících nároků majících povahu a podstatu veřejnoprávní (usnesení zvláštního senátu ze dne 25. 2. 2016, č. j. Konf 10/2015 - 11, č. 3481/2016 Sb. NSS, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2016, č. j. 10 As 21/2015 - 57). Zatímco žalobce v nyní posuzované věci považoval všechny podmínky stanovené v obou veřejnoprávních smlouvách za splněné, z čehož odvozoval svůj nárok na vyplacení dotace, osoba zúčastněná na řízení měla za to, že konkrétně označené smluvní podmínky nebyly žalobcem dodrženy, tudíž nárok na poskytnutí dotace nevznikl. Jednalo se tedy o spor ohledně výkladu obou veřejnoprávních smluv, spadající pod § 169 odst. 1 správního řádu. Takto jej posoudil i žalovaný, který svým rozhodnutím ze dne 12. 10. 2012 spor rozhodl tak, že žalobcův návrh na poskytnutí dotace ve výši shora uvedené částky ze strany osoby zúčastněné na řízení zamítl.

[40] Jak vyplývá z usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 7. 2015, č. j. Konf 5/2014 - 8, v případě sporů z veřejnoprávní smlouvy se postupuje podle § 141 správního řádu. Proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy ovšem nelze s ohledem na § 169 odst. 2 správního řádu podat odvolání ani rozklad. V úvahu připadá pouze žaloba ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s. Podobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 4. 2014, č. j. 7 Afs 126/2013 - 50, dovodil, že rozhodnutí příslušného orgánu (v daném případě šlo o Ministerstvo zemědělství) ve sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších

pokračování

zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným podle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví.

[41] V nyní posuzované věci ovšem žalobce podal rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2012 a ministr financí o něm žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 11. 3. 2013 rozhodl tak, že rozklad zamítl. Jak ale vyplývá z výše uvedeného, § 169 odst. 2 správního řádu podání rozkladu proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy neumožňuje. Ministr financí tedy rozhodoval o nepřipustném opravném prostředku. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že žalovaný žalobce poučil o přípustnosti rozkladu; nesprávné poučení však přípustnost opravného prostředku, zapovězeného jednoznačným zněním zákona, založit nemůže. Namísto věcného projednání rozkladu tak měl ministr postupovat podle § 92 správního řádu, tj. podaný rozklad pro nepřipustnost zamítnout a posoudit, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí.

[42] V rozsudku ze dne 29. 7. 2009, č. j. 3 As 1/2009 - 171, č. 2475/2012 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud dovodil, že důsledkem vydání rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí správního orgánu za situace, kdy opravný prostředek není přípustný, je nicotnost rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 30. 10. 2003, č. j. 5 A 153/2002 - 33, č. 273/2004 Sb. NSS, kde shledal nicotným rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy o odvolání proti rozhodnutí ředitele diagnostického ústavu, proti němuž nebylo odvolání dle zákona přípustné. Uvedené závěry lze plně aplikovat v nyní posuzované věci – ministr financí věcně rozhodoval o rozkladu, který nebyl podle § 169 odst. 2 správního řádu vůbec přípustný; jeho rozhodnutí je tedy nutno považovat za nicotné.

[43] Správní soudy jsou povinny zohlednit nicotnost rozhodnutí i bez odpovídající námítky účastníků řízení. Podle § 76 odst. 2 s. ř. s. krajský soud vysloví nicotnost rozhodnutí i bez návrhu. Městský soud tak neměl v nyní přezkoumávané věci vůbec přistoupit k posuzování zákonnosti žalobou napadeného rozhodnutí ministra financí; namísto toho měl podle § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovit jeho nicotnost. Tato vada, ke které je povinen Nejvyšší správní soud přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), je sama o sobě důvodem ke zrušení napadeného rozsudku městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s.

[44] Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. platí, že zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o vyslovení nicotnosti rozhodnutí správního orgánu. K tomuto kroku však Nejvyšší správní soud nepřistoupil, neboť městskému soudu z níže uvedených důvodů věc vrátil k dalšímu řízení. Městský soud tak bude moci své pochybení napravit vyslovením nicotnosti rozhodnutí ministra financí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.

[45] Ve vztahu k dalšímu postupu ve věci je v první řadě nutno zdůraznit, že žalobce byl o možnosti podat rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2012 výslovně poučen (viz výše bod [24]). Byť, jak bylo uvedeno výše, nemůže nesprávné poučení o přípustnosti opravného prostředku jeho přípustnost založit, na druhou stranu nemůže toto

pochybení správního orgánu vést k tomu, že bude účastníku řízení v konečném důsledku upřena možnost ochrany jeho práv (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. I. ÚS 2157/16, bod 8). Pokud by byla podaná žaloba vyložena tak, že jí bylo napadeno pouze rozhodnutí ministra financí ze dne 11. 3. 2013, bylo by prohlášením tohoto rozhodnutí za nicotné soudní řízení po několika letech skončeno, aniž by se žalobci, který nepřipustný rozklad podal po chybném poučení ze strany žalovaného, dostalo věcného přezkumu jeho žalobních námitek.

[46] Nejvyšší správní soud se proto zabýval také tím, zda nelze podanou žalobu vyložit jako zpochybňující a napadající vedle rozhodnutí ministra financí ze dne 11. 3. 2013 též rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2012, č. j. 55/100605/2011 - 124, které, jak plyne z výše citované judikatury, je přímo přezkoumatelné ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s. Ve prospěch závěru, že žaloba míří též proti rozhodnutí žalovaného, svědčí skutečnost, že žalobce v žalobě svými námitkami zpochybňoval nejen správnost rozhodnutí ministra financí ze dne 11. 3. 2013, ale též – ne-li v první řadě – závěry žalovaného, které ostatně ministr financí v zásadě převzal. Žalobce také navrhl zrušení obou rozhodnutí. Žalobci šlo o soudní přezkum zákonnosti obou těchto rozhodnutí, kterými byl zamítnut jeho návrh na vyplacení dotací. Výkladem naznačeným v poslední větě předchozího odstavce by se mu tohoto soudního přezkumu nedostalo, a to nikoliv v důsledku jeho pochybení, ale v důsledku chybného postupu správních orgánů. Za této specifické situace je proto podle Nejvyššího správního soudu na místě výklad ve prospěch účastníka řízení, tedy výklad vedoucí k věcnému přezkumu rozhodnutí žalovaného (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, bod 55).

[47] Městský soud tak v dalším řízení prohlásí rozhodnutí ministra financí ze dne 11. 3. 2013 za nicotné a posoudí žalobu jako podanou též přímo proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2012. Zároveň poskytne žalobci prostor k případnému doplnění námitek vůči tomuto rozhodnutí. Skutečnost, že toto rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 15. 10. 2012 a žaloba byla podána až dne 13. 5. 2013, nemůže městský soud vést k závěru o opožděnosti žaloby ve vztahu k tomuto rozhodnutí, a to právě proto, že byl žalobce veden nesprávným poučením o přípustnosti rozkladu, v důsledku čehož žalobu podal až po vyčerpání tohoto domněle přípustného opravného prostředku. Tento závěr ostatně vyslovil i Ústavní soud v nálezu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, v němž konstatoval, 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. Pouhý poukaz na doslovné znění § 72 odst. 1 a 4 soudního řádu správního a na obecný požadavek právní jistoty není v tomto případě namístě. Trvání obecných soudů na tom, že v dané věci měla být lhůta podle uvedených ustanovení počítána již od doručení napadeného správního rozhodnutí, totiž ve svém důsledku znamená 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. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby se počátek předmětné lhůty odvíjel až ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí příslušného správního orgánu o předmětném opravném prostředku, případně kdy byl tímto správním orgánem, příp. správním orgánem, jenž vydal původní napadené rozhodnutí, o nesprávnosti v něm obsaženého poučení vyrozuměn“ (viz též výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, body 56–57).

pokračování

[48] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud nepostupoval v souladu se zákonem, pokud rozhodnutí ministra financí ze dne 11. 3. 2013 věcně přezkoumal, neboť toto rozhodnutí je nicotné. V dalším řízení městský soud vysloví nicotnost tohoto rozhodnutí a podanou žalobu posoudí tak, že jí bylo napadeno a též rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 10. 2012, které v mezích stanovených § 75 odst. 2 s. ř. s. věcně přezkoumá.

[49] Závěrem Nejvyšší správní soud považuje za vhodné již v této fázi řízení korigovat názor městského soudu, že žalovaný, aniž by umožnil osobě zúčastněné na řízení postupovat dále v souladu se smlouvami, nesprávně začal řešit otázku, zda má žalobce na výplatu dotace nárok, či nikoli, a že se jednalo o rozhodování ze strany žalovaného předčasné (str. 8 napadeného rozsudku).

[50] Podle § 141 odst. 7 správního řádu správní orgán návrhu zcela, popřípadě zčásti vyhověl, anebo jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne. Správní orgán, podobně jako civilní soud ve sporném řízení, není doslovnou formulací návrhu na zahájení řízení vázán, ale obsahově musí výrok jeho rozhodnutí odpovídat tomu, čeho se navrhovatel domáhá (viz Vedral, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání, Bova Polygon, Praha 2012, str. 1089).

[51] V nynějším řízení se žalobce svým návrhem domáhal na osobě zúčastněné na řízení zaplacení částky 4 995 982,2 Kč s příslušenstvím. Podaným návrhem bylo v souladu s § 141 odst. 2 správního řádu sporné řízení zahájeno. Povinností žalovaného jakožto správního orgánu bylo o tomto návrhu rozhodnout, a to způsobem, který mu ukládá § 141 odst. 7 správního řádu. Žalovaný tedy mohl: 1) návrhu žalobce zcela vyhovět a osobě zúčastněné na řízení uložit, aby žalobci zaplatila 4 995 982,2 Kč s příslušenstvím, 2) návrhu žalobce částečně, tj. do určité výše vyhovět, a ve zbytku návrh zamítnout, 3) návrh žalobce zcela zamítnout. Zároveň bylo povinností žalovaného o tomto návrhu rozhodnout bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 správního řádu), respektive ve lhůtě pro vydání rozhodnutí podle § 71 správního řádu (srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 3. 2017, č. j. 5 A 192/2015 - 41). Žalovaný tedy neměl a ani nemohl vyčkávat na případný další postup osoby zúčastněné na řízení, která byla účastníkem sporného řízení (§ 141 odst. 3 správního řádu). Pokud zde byl návrh žalobce, bylo povinností žalovaného o něm rozhodnout, a to způsobem odpovídajícím § 141 odst. 7 správního řádu.

[52] Městský soud je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[53] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 31. května 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu