



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobkyně: **Mendelova univerzita v Brně**, se sídlem Zemědělská 1665/1, Brno, zast. JUDr. Karlem Zuskou, advokátem se sídlem Radlická 3185/1, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2018, čj. 10 A 47/2018-18,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 3. 2018, čj. 10 A 47/2018-18, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobou podanou dne 28. 11. 2016 u městského soudu se žalobkyně domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného (řídícího orgánu operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost), který nevydal rozhodnutí o zadržovaných částech dotací. *In eventum* se domáhala určení nezákonnosti zásahu žalovaného, jenž spočíval ve faktickém nevyplacení části dotací v celkovém rozsahu 7 201 334 Kč vč. DPH, přiznaných žalobkyni souborem 21 rozhodnutí o poskytnutí dotace s nepřímými náklady z let 2010 - 2012, aniž bylo ve věci vydáno přezkoumatelné správní rozhodnutí. Žalobkyně v žalobě uvedla, že v průběhu realizace projektů, jichž se týkala rozhodnutí o poskytnutí dotace, zadávala veřejnou zakázku „*Dodávka výpočetní techniky, software a projekční techniky pro projekty OP VK na MENDELU*“. V průběhu roku 2013 žalovaný krátil platby u projektů

z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně chybným provedením zadávacího řízení. K zadávacímu řízení se vyjádřil Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který neshledal důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední. Finanční úřad pro Jihomoravský kraj (FÚ) provedl u projektů daňové kontroly, na jejichž základě uzavřel, že žalobkyně neporušila zásady zákona o veřejných zakázkách, podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace ani povinnosti dle příručky pro příjemce dotace. Žalobkyně se obracela na žalovaného s žádostmi o řešení, avšak žalovaný pouze trval na nezpůsobilosti konkrétních výdajů. Po urgencích obdržela žalobkyně dne 4. 12. 2015 podle jejího názoru neodůvodněná a nepřezkoumatelná oznámení řídicího orgánu OP VK k jednotlivým nesrovnalostem, která obsahovala informaci, že žalovaný se opětovně obrátí na FÚ. Proti uvedenému postupu podala žalobkyně námitky, na které žalovaný nereagoval. Trvajícím nezákonným zásahem žalobkyně spatřovala ve faktickém zadržování dotace navzdory tomu, že podle stanovisek ÚOHS a FÚ jejím vyplacení nic nebrání; žalovaný v tomto ohledu nevydal žádné přezkoumatelné stanovisko.

[2] Usnesením ze dne 22. 2. 2018 městský soud vyloučil žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného k samostatnému projednání.

[3] Následně městský soud shora označeným usnesením ze dne 21. 3. 2018 žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s. ř. s. V odůvodnění usnesení nejprve odkázal na usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS. Městský soud konstatoval, že žalovaný vydal mezi květnem a prosincem roku 2013 celkem 9 oznámení příjemci podpory, kterými žalobkyni informoval o krácení dotací. Tato oznámení byla vydána v souladu s § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a je třeba je považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Proti postupu žalovaného žalobkyně v roce 2013 brojila námitkami v rámci jednotlivých projektů, které byly vypořádány rozhodnutími ředitelky odboru CERA žalovaného, a to v období od července 2013 do června 2014. Městskému soudu nezbylo než žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítnout, protože žalobkyně se mohla domáhat ochrany prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Městský soud žalobkyni nepoučoval o možnosti podat jiný žalobní typ a nevyzýval ji k úpravě žaloby, neboť případná žaloba podaná ve smyslu § 65 s. ř. s. by v daném případě byla opožděná.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla usnesení městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřadila pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Namítla, že městský soud nesprávně posoudil otázku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[5] Stěžovatelka se domáhala pouze určení, že zásah žalovaného byl nezákonný, a proto je naplněna výjimka ze zásady subsidiarity zásahové žaloby ve smyslu § 85 s. ř. s., který v tomto případě nelze aplikovat.

[6] Stěžovatelka namítla, že nebrojila proti rozhodnutím žalovaného ani původním oznámením o nevyplacení dotace, ale proti následnému postupu žalovaného, který zadržuje dotace, přestože oznámení o nevyplacení dotace mohou být titulem pouze

pokračování

k dočasnému pozastavení výplaty do doby, než rozhodne FÚ v řízení o porušení rozpočtové kázně. V projednávané věci FÚ dospěl k závěru, že rozpočtová kázeň porušena nebyla. Žalovaný proto musí pozastavenou dotaci stěžovatelce vyplatit, což dosud neučinil; jeho nezákonný zásah a svévolné jednání stále trvá.

[7] Žalovaný uvedl stěžovatelku v omyl, protože jí v původních oznámeních o nevyplacení části dotace jasně nesdělil, zda jde o dočasné nevyplacení dotace, či o její definitivní snížení. V další korespondenci opakovaně sliboval, že věc znovu posoudí, a v prosinci 2015 sdělil, že se znovu obrátí na FÚ, což neučinil a nadále nevyplacené dotace zadržuje. Obranu žalovaného by soudy v takovém případě neměly odepírat pouze z formálních důvodů. Stěžovatelka trvá na tom, že neporušila žádný právní předpis.

[8] Podle stěžovatelky byla žaloba podána včas, protože žalovaný dosud nevypořádal námitky ze dne 5. 2. 2016, které stěžovatelka proti jeho postupu podala.

[9] Stěžovatelka navrhla, aby NSS napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem městského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Úvaha městského soudu, na jejímž základě žalobu stěžovatelky odmítl, je nedostatečná a nepřiléhavá obsahu žaloby.

[13] Z žalobních bodů i petitu je zřejmé, že stěžovatelka považovala za (trvajíc) nezákonný zásah zadržování nevyplacených částí dotací žalovaným poté, kdy ÚOHS a FÚ konstatovaly, že neporušila zákon o veřejných zakázkách, podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace ani povinnosti dle příručky pro příjemce dotace (jinými slovy FÚ dospěl k závěru, že stěžovatelka neporušila rozpočtovou kázeň ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel). Městský soud žalobu na ochranu před nezákonným zásahem odmítl pro nepřípustnost s odůvodněním, že stěžovatelka měla brojit žalobou dle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutím žalovaného - oznámením o krácení dotací vydaným v souladu s § 14e rozpočtových pravidel.

[14] Stěžovatelka v řízení před městským soudem zjevně nechtěla brojit proti samotným rozhodnutím žalovaného o nevyplacení části dotací z období května až prosince roku 2013. Podstatou jejího žalobního tvrzení byla skutečnost, že účinky rozhodnutí žalovaného, na jejichž základě byly zadržovány části dotací, pominuly, protože ÚOHS a FÚ dospěly k závěru, že stěžovatelka se nedopustila žádných pochybení.

[15] NSS ze správního spisu zjistil, že stěžovatelce byly na počátku realizovaných projektů vyplaceny části dotací (zálohové platby); následně jí byly vypláceny další částky

na základě žádostí o platbu, jejichž výše odpovídaly již vynaloženým výdajům prokázaným v příslušné žádosti (viz rozhodnutí o poskytnutí dotace, zprávy o daňové kontrole). V průběhu období května až prosince 2013 žalovaný vydal „*Oznámení příjemci podpory o nesrovnalosti a předání věci finančnímu úřadu*“, v nichž konstatoval, že na základě předložených účetních dokladů objevil nesrovnalosti - porušení rozpočtové kázně dle § 44 rozpočtových pravidel. Jednotlivé nesrovnalosti vždy popsal, uvedl, zda byla, či nebyla krácena některá z žádostí o platbu, a poznamenal, že „*tato nesrovnalost byla předána na příslušný FÚ*“. V červenci a srpnu 2014 vydal FÚ zprávy o daňové kontrole, podle nichž stěžovatelka neporušila rozpočtovou kázeň, zákon o veřejných zakázkách, rozhodnutí o poskytnutí dotace ani podmínky dle příručky pro příjemce dotace. Ani ÚOHS neshledal důvod pro zahájení správního řízení z moci úřední. Vzhledem k výsledkům daňové kontroly stěžovatelka žádala žalovaného o vrácení nevyplacených prostředků. Následovala četná komunikace mezi stěžovatelkou a žalovaným; tou se NSS nyní blíže nezabýval, neboť by tím předjímal případný postup a posouzení městského soudu v dalším řízení.

[16] Podle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48: „*Domníval-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 a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), 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 soudního řádu správního (zvýraznění provedeno desátým senátem NSS).*“ Z citovaného usnesení plyne, že v konkrétním případě je vždy třeba zkoumat, jakým způsobem měly být a byly vyplaceny finanční prostředky v rámci dotací. U dotací poskytnutých *ex ante*, tj. jsou-li již nějaké peněžní prostředky příjemci dotace vyplaceny a ten nesplní jakoukoliv podmínku, která se považuje za porušení rozpočtové kázně, pak dnem porušení této podmínky dochází také k porušení rozpočtové kázně. U dotací poskytnutých *ex post* však před jejich vyplacením nelze dnem porušení podmínky konstatovat porušení rozpočtové kázně, neboť při jejím nedodržení příjemce ještě neobdržel peněžní prostředky.

[17] Významná část nyní řešeného případu se odehrála v období let 2013 až 2015. S novelou rozpočtových pravidel č. 25/2015 Sb. účinnou od 20. 2. 2015 doznala právní úprava § 14e, § 44 a § 44a rozpočtových pravidel určitých změn, většina závěrů citovaného usnesení je ovšem i nadále použitelná.

[18] Ačkoliv se kompetence poskytovatele dotace do jisté míry rozšířily, nic se nemění na tom, že porušení rozpočtové kázně má pravomoc konstatovat výlučně územní finanční orgán, tj. příslušný správce daně [srov. § 44a odst. 11 (do 19. 2. 2015 odst. 9) rozpočtových pravidel].

[19] V rozsudku ze dne 26. 10. 2017, čj. 9 Afs 168/2017-36, NSS konstatoval, že je třeba důsledně zkoumat a odlišit, zda v daném případě příjemce dotace porušil rozpočtovou kázeň, či nikoliv. Pokud rozpočtová kázeň porušena nebyla, poskytovatel dotace není oprávněn dotaci definitivně snížit, ale pouze pozastavit a následně se musí řídit názorem příslušného FÚ. Naopak v případech, kdy příjemce poruší pravidla pro zadávání veřejných zakázek, aniž současně byla porušena rozpočtová kázeň, může poskytovatel dle § 14e

pokračování

rozpočtových pravidel dotaci definitivně snížit (v podrobnostech viz body [24] až [27] citovaného rozsudku).

[20] Příjemce dotace musí vždy s určitostí vědět, zda je vůči němu uplatňováno opatření dočasné, nebo konečné. Pouze tak se proti němu může efektivně bránit. V případě nejednoznačného sdělení nelze po příjemci dotace požadovat, aby si sám činil úsudek o charakteru opatření, jehož důsledkem je nevyplacení dotace. Není vyloučeno, že se příjemce dozví o jeho skutečné povaze až v průběhu následné komunikace s poskytovatelem dotace (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2017, čj. 9 As 94/2016-48).

[21] V dalším řízení si tedy městský soud musí ujasnit, zda žalovaný pouze dočasně pozastavil vyplacení dotace, či dotaci konečným způsobem zkrátil. V tomto ohledu městský soud rovněž musí postavit najisto, kterým úkonem se tak skutečně stalo. V případě, že by městský soud dospěl k závěru, že žalovaný pouze dočasně pozastavil výplatu části dotací a FÚ 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. Právě tímto způsobem stěžovatelka koncipovala podanou žalobu. Pokud by městský soud opakovaně dospěl k názoru, že stěžovatelka brojí proti rozhodnutí, jímž jí byla konečným způsobem krácena dotace, až tehdy bude namíste zabývat se opětovně tím, zda je třeba stěžovatelku vyzvat k „překvalifikaci“ žaloby, či by takový postup byl (např. z důvodu opožděnosti žaloby) bezpředmětný.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 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 7. března 2019

Ondřej Mrákota
předseda senátu