



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **EDU-ART PRAHA**, se sídlem Vlnitá 480/56, Praha 4, zast. Mgr. Petrem Svobodou, advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 471/29, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 23. 9. 2015, č. j. MF-12258/2015/1203, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2019, č. j. 5 Af 73/2015 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 3. 2019, č. j. 5 Af 73/2015 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí Ministerstva financí (dále jen „žalovaný“) ze dne 23. 9. 2015, č. j. MF-12258/2015/1203. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl žalobcovo odvolání proti platebnímu výměru č. 32388/2014/1/FON na odvod za porušení rozpočtové kázně vydanému Magistrátem hlavního města Prahy dne 22. 7. 2014 pod č. j. S-MHMP 1063414/2014.

[2] K porušení rozpočtové kázně mělo dojít při realizaci projektu s názvem „Praha - jedinečná mozaika umění 2“, reg. č. CZ.2.17/1.1.00/32388. Na tento projekt byla dne 8. 3. 2010 uzavřena mezi hlavním městem Praha (dále jen „poskytovatel“) a žalobcem grantová smlouva v rámci operačního programu PRAHA-ADAPTABILITA, kterou se poskytovatel zavázal žalobci poskytnout podporu na realizaci projektu za podmínek sjednaných ve smlouvě a v souladu s Projektovou příručkou OPPA (Operační program Praha - Adaptabilita). Bylo dohodnuto, že podpora bude poskytnuta do maximální výše 4 183 693,33 Kč, neboť rozpočet projektu činil 4 648 548,15 Kč a poskytnutá podpora měla

pokryt 90% nákladů projektu. Výše podpory, která měla být žalobci poskytnuta, byla určena na základě skutečně vzniklých, odůvodněných a řádně prokázaných způsobilých nákladů. Poté, co dne 5. 12. 2013 schválil poskytovatel Závěrečnou monitorovací zprávu, bylo provedeno závěrečné vyúčtování a poskytovatel žalobce vyzval k vrácení přeplatku ve výši 612 556,62 Kč, tedy rozdílu mezi celkovými schválenými způsobilými náklady projektu, které mají být dle grantové smlouvy kryty prostředky OPPA, a výši celkové částky poskytnuté formou záloh na realizaci projektu z rozpočtu poskytovatele, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne odeslání výzvy. Vzhledem k tomu, že žalobce finanční prostředky ve stanovené lhůtě neuhradil, vydal Magistrát hlavního města Prahy dne 22. 7. 2014 výše uvedený platební výměr č. 32388/2014/1/FON, kterým podle § 22 odst. 7 písm. c) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném do 19. 2. 2015, a dle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl, že se žalobce dopustil porušení rozpočtové kázně, a bylo mu uloženo odvést do rozpočtu poskytovatele odvod odpovídající neoprávněně použitým prostředkům v zaokrouhlené výši 612 557 Kč.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované ke kasační stížnosti

[3] Stěžovatel napadl zamítavý rozsudek městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Vytkl městskému soudu, že se nevypořádal s tvrzeními přednesenými jeho zástupcem v rámci ústního jednání konaného dne 25. 3. 2019, kterými upřesnil, v čem konkrétně spatřuje chybně zjištěný skutkový stav a chybné právní posouzení. Městský soud technickým nedopatřením neprováděl zvukový záznam první části tohoto ústního jednání, a přestože se stěžovatelův zástupce snažil do záznamu svůj nezaznamenaný přednes stručně rekapitulovat, zůstalo nepřehledné, které argumenty žaloby a s jakým důrazem zazněly opakovaně a které zůstaly nezaznamenané.

[5] V rámci uvedeného přednesu stěžovatel zejména upřesnil své již v žalobě uvedené tvrzení, že odvod je mu ukládán „*v důsledku aplikace grantových pravidel v rozporu s tím, jakým způsobem byla tato pravidla v průběhu realizace projektu vykládána poskytovatelem samotným*“. Právě při ústním jednání jeho zástupce blíže specifikoval, že v rámci četných konzultací s pracovníky poskytovatele bylo navrženo řešení částečného spolufinancování nákladů formou daru ze strany stěžovatele, odpovídajícího výši v rozpočtu stanovených odměn vedoucího projektu a manažera projektu, což také udělal. Jednal tedy v dobré víře, že přinejmenším tato část v monitorovacích zprávách neuznaných nákladů je řešena a že touto formou je řešeno i jeho desetiprocentní spolufinancování. S touto námitkou se městský soud nevypořádal ani v rozsahu uvedeném v žalobě, ani v rozsahu upřesnění v rámci ústního jednání.

[6] Na žalobní námitku týkající se nejasnosti grantových pravidel zareagoval městský soud pouze nerealistickým konstatováním v bodě 25 rozsudku, že se stěžovatel seznámil s pravidly čerpání dotace a považoval je za srozumitelná, jinak by neuzavřel smlouvu zavazující jej k jejich dodržování. Stěžovatel ovšem nekritizoval pouze nejasnost pravidel, nýbrž jejich rozdílnou aplikaci poskytovatelem v rámci realizace projektu a při jeho

pokračování

závěrečném vyúčtování, která vedla k uložení odvodové povinnosti, pro stěžovatele nepředvídatelné a v podstatě likvidační. Dále se městský soud nevypořádal s námitkou porušení zásady *contra proferentem*, s odkazem na čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a na čl. 2 odst. 3 Ústavy, ani s námitkou rozporu odvodu s dobrými mravy. Stěžovateli také stále není z napadeného správního rozhodnutí, ani z odůvodnění napadeného rozsudku zřejmé, jakým způsobem se neuznané náklady úspěšně realizovaného projektu ve výši 186 062,62 Kč proměnily v odvod ve výši 612 556,62 Kč.

[7] Městský soud také paušálně zamítl důkazní návrhy, které směřovaly k prokázání nejednoznačnosti pravidel grantu a jejich vyřešení uvedenou dohodou. Městský soud navíc poukazoval na irelevantnost konzultace pravidel se třetími osobami, k čemuž ale stěžovatel tvrdil a dokládal důkazy, že nekonzultoval se třetími osobami, nýbrž s poskytovatelem samotným.

[8] V průběhu správního ani soudního řízení tedy nebyl řádně zjištěn skutkový stav a chybné je i z něj vycházející právní hodnocení. Rozsudek je nepřezkoumatelný, protože se městský soud jednak nevypořádal se všemi žalobními námitkami a navíc došlo k vadě řízení v podobě chybné protokolace v důsledku neprovádění zvukového záznamu podstatné části jednání. Z těchto důvodů navrhl, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem. Tvzení o nedostacích záznamu pokládá za čistě účelová, neboť předsedkyně senátu hned po zjištění nefunkčnosti nahrávacího zařízení vybídla účastníky řízení k zopakování přednesu a účastníci konstatovali, že opakování a novou protokolaci nepovažují za potřebnou. Není tedy pravda, že při jednání vznikla nepřehledná situace. Dále žalovaný vysvětlil důvody uložení odvodu a zdůraznil, že částka na odměny manažera projektu a vedoucího projektu nemohla být způsobilým výdajem hrazeným z dotace. Stěžovatelova námitka o dohodě o spolufinancování formou daru je neurčitá a nelze z ní poznat, jakou formou měla dohoda proběhnout. Stěžovatel byl na všechny nedostatky průběžně upozorňován. Formou tabulky pak žalovaný vysvětlil důvody krácení dotace a určení výše přeplatku. Povinnost vrátit přeplatek poskytovateli jasně plynula z čl. VI. bodu 5 grantové smlouvy, kterou stěžovatel podepsal, a tím se zavázal k jejímu dodržování.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Stěžovatel vytýká městskému soudu zejména to, že se dostatečně nevypořádal s jeho žalobními námitkami a upřesněním učiněným při ústním jednání a s jeho důkazními návrhy.

[12] K tomu je třeba připomenout, že žaloba zaslaná městskému soudu dne 24. 11. 2015 byla skutečně poměrně stručná, obsahovala však jasně vymezené žalobní body. Stěžovatel vytýkal žalovanému, že se nevypořádal se všemi námitkami obsaženými v odvolání,

zejména že nevysvětlil, v čem mělo spočívat porušení rozpočtové kázně a proč nebyly stěžovateli uznány náklady, jejichž výše tvoří odvod dle platebního výměru. Brojil i proti tomu, že mu chybně nebyly uznány některé částky, přestože pravidla čerpání dotace neporušil. Dále namítal, že se žalovaný nevypořádal s námitkou nejasně nastavených a komplikovaných grantových pravidel, která mu nedokázaly vysvětlit ani pověřené pracovnice Magistrátu hlavního města Prahy, které požádal v zájmu hladkého průběhu projektu o konzultace. Tato pravidla pak byla vykládána v jeho neprospěch, což odporuje zásadě *contra proferentem*, přičí se to dobrým mravům a také čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy. Konečně uvedl, že je připraven prokázat obsah těchto konzultací s pracovníci poskytovatele, zejména s paní M., které jej ujistovaly, že grantová pravidla aplikuje správně. Navrhl proto provedení důkazu výsledkem akademického sochaře A. Š., paní S., paní S. a paní M. Konečně poukázal také na formální chybu v označení stěžovatele v rozhodnutí žalovaného.

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že tyto své námitky dále upřesnil v rámci ústního jednání konaného dne 25. 3. 2019, ovšem na tato upřesnění městský soud nezareagoval a zčásti nejsou ani zaznamenána z důvodu technického nedopatření při zaznamenávání ústního jednání. K tomu je ovšem třeba konstatovat, že z té části zvukového záznamu z jednání, která pořízena byla, jasně plyne, že poté, co si předsedkyně senátu uvědomila technické pochybení, kvůli němuž nebyly zaznamenány úvodní minuty ústního jednání, dala účastníkům příležitost, aby své dosavadní přednesy do záznamu zopakovali, popřípadě aby je uvedli spolu se závěrečným návrhem. Stěžovatelův zástupce této možnosti využil, jak plyne z patnácté až devatenácté minuty záznamu z jednání, který je součástí soudního spisu. Stěžovateli tedy nelze přisvědčit, pokud navrhuje rozsudek městského soudu zrušit kvůli vadě spočívající v chybném záznamu, neboť toto pochybení bylo během samotného jednání napraveno. Stejně tak nelze zohlednit jeho údajná tvrzení upřeshňující žalobu, která však nejsou zachycena ani v písemné žalobě, ani v záznamu z jednání, neboť tato upřesnění nejsou nijak zjištělná. Díky včasnému upozornění předsedkyně senátu, která stěžovatelova zástupce výslovně vyzvala, aby svá nezaznamenaná vyjádření zopakoval do již běžícího záznamu, bylo pouze na něm, zda tuto možnost využije. Pokud je zopakoval jen zčásti či odlišně, nemůže účinně vytykat městskému soudu, že se nevypořádal s tvrzeními, která z tohoto důvodu zaznamenána nebyla.

[14] Stěžovateli je však třeba naopak přisvědčit v tom, že se městský soud dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami, které byly obsaženy již v samotné žalobě, a že se dostatečně nevypořádal s jeho důkazními návrhy.

[15] K povinnosti vypořádat žalobní námitky se NSS komplexně vyjádřil již v rozsudku ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*není-li z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci z hlediska účastníka klíčovou, na níž je postaven základ jeho žaloby.*“

pokračování

[16] Rozsudek městského soudu je sice rozsáhlý, z jeho deseti stránek je však skutečné vypořádání žalobních bodů obsaženo toliko na jedné a půl stránce, konkrétně v bodech 22 až 26, poté, co shrnul skutkový stav, návrhy účastníků řízení a znění právní úpravy. NSS nepřehlédl, že i samotná žaloba je poměrně stručná a v některých částech obecná, obsahuje nicméně žalobní body, jež byly rekapitulovány výše.

[17] Městský soud v bodě 23 rozsudku vysvětlil, že Magistrát hlavního města Prahy i žalovaný dostatečně vysvětlili důvody, pro něž bylo stěžovateli uloženo uhradit zadržovanou částku. V bodě 26 se vypořádal s otázkou údajně chybného označení stěžovatele a v bodě 25 zareagoval na výtku, že grantová pravidla byla příliš komplikovaná.

[18] Stěžovateli je však nutno přisvědčit, že se městský soud nijak nevypořádal s žalobní námitkou, podle níž stěžovatel řešil nejasnosti v grantových pravidlech konzultacemi s pověřenými pracovníci Magistrátu hlavního města Prahy, které mu je v některých případech nebyly schopné vysvětlit, a v jiných otázkách postupoval v souladu s jejich doporučeními či s tím, jak grantová pravidla aplikoval sám poskytovatel projektu, a přesto byl následně vyzván k vrácení přeplatku. Součástí této žalobní námítky byly i zmínky o zásadě *contra proferentem*, dobrých mravech a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy. Za odpověď na tuto námitku nelze považovat tvrzení v bodě 25 rozsudku, že se k plnění grantových pravidel stěžovatel zavázal a že podle judikatury Soudního dvora EU nesl výlučnou odpovědnost za jejich případná porušení, neboť tím městský soud nijak neodpověděl na otázku případné dobré víry či legitimního očekávání, jež by mohlo být založeno konzultacemi či dohodami s výše uvedenými pracovníci Magistrátu hlavního města Prahy.

[19] K tomuto právnímu názoru městského soudu NSS navíc připomíná, že právě z rozsudku Soudního dvora ve věci C-414/08, *Sviluppo Italia Basilicata* ze dne 25. 3. 2010, na který zde městský soud odkázal, sice vyplývá, že za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor. Zároveň z něj však plyne, že v případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, se může příjemce dovolávat legitimního očekávání, pokud jsou tato ujištění v souladu s použitelnými právními předpisy (viz též rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, č. j. 1 Afs 59/2012 - 34, bod 41).

[20] Právě výslech zaměstnankyň Magistrátu hl. m. Prahy, stejně jako výslech osob zajišťujících realizaci projektu na straně stěžovatele, byl výslovně navržen v žalobě, podle níž měl sloužit k prokázání obsahu takových konzultací a dohod, z nichž by stěžovateli mohlo plynout legitimní očekávání. Městský soud však na tyto důkazní návrhy zareagoval v bodě [27] rozsudku pouze následovně: „*Soud zamítl návrh žalobce na doplnění dokazování výslechem svědků (realizátora projektu Ak. Sochaře A. Š. Ph.D, jeho spolupracovník a pracovníce Magistrátu hl. města Prahy), neboť vycházel ze skutkového stavu věci, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, a tento byl zjištěn dostatečně ze správního spisu. Výslech žalobcem označených svědků by nepřinesl pro rozhodnutí soudu nic nového.*“

[21] Takové vypořádání důkazního návrhu nelze označit za dostatečné. Již v nálezu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. IV. ÚS 570/03, označil Ústavní soud za jeden z příkladů tzv. opomenutých důkazů „*procesní situace, v nichž bylo účastníky řízení navrženo provedení*

konkrétního důkazu, přičemž návrh na toto provedení byl soudem bez věcně adekvátního odůvodnění zamítnut, eventuálně zcela opomenut, což znamená, že ve vlastních rozhodovacích důvodech o něm ve vztahu k jeho zamítnutí nebyla zmínka buď žádná či toliko okrajová a obecná neodpovídající povaze a závažnosti věci.“ V nálezu ze dne 8. 7. 1999, sp. zn. III. ÚS 87/99, pak uvedl, že „zákonem předepsanému postupu v úsilí o právo (zásadám spravedlivého procesu), vyplývajícím z Listiny (čl. 36 odst. 1) nutno rozumět tak, že ve spojení s obecným procesním předpisem v řízení před obecným soudem musí být dána jeho účastníkovi možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - **pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit, z jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl** (§ 157 odst. 2 o. s. ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží tak svoje rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních principů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami, vyjádřenými v hlavě páte (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2) Listiny.“ (zvýraznil NSS)

[22] Této povinnosti městský soud v posuzovaném případě nedostál, neboť na důkazní návrh sice stručně zareagoval, ovšem způsobem, který neodpovídal povaze věci. Za situace, kdy stěžovatelem navrhovaní svědci měli vypovídat o obsahu ústních konzultací a dohod mezi stěžovatelem a poskytovatelem dotace, nelze dost dobře pouze konstatovat, že skutkový stav věci byl dostatečně zjištěn ze správního spisu, neboť ve správním spisu tyto konzultace či dohody nebyly zaznamenány. Soud proto nemohl ani předjímat, že výslech navržených svědků by nepřinesl pro rozhodnutí soudu nic nového, pokud je nevyslechl.

[23] Obě zjištěná procesní pochybení, tedy nedostatečné vypořádání výše uvedeného žalobního bodu a nedostatečné zdůvodnění neprovedení navrhovaného výsledku svědků, jsou úzce propojena. Pokud by totiž městský soud dostatečně vypořádal námitku týkající se podstatnosti či nepodstatnosti dohod či obsahu konzultací s pracovníky Magistrátu hlavního města Prahy, a to i pohledem stěžovatelem zmiňovaných zásad a principů, mohl by si učinit úvahu o relevantnosti těchto dohod pro následný postup stěžovatele a poskytovatele dotace. Za takové vypořádání však nelze považovat pouhý odkaz na to, že grantová pravidla byla pro stěžovatele závazná, a že pokud jim nerozuměl, neměl smlouvu o poskytnutí dotace podepisovat, a je proto plně odpovědný za všechna jejich porušení. Takové vypořádání se míjí jak s právě rekapitulovanou žalobní námitkou, tak s důkazními návrhy, s nimiž se městský soud dostatečně nevypořádal, a proto je třeba je ve smyslu právě citované judikatury Ústavního soudu označit za opomenutý důkaz.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS na základě těchto důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná pro naplnění kasačního důvodu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Městský soud bude v souladu se závazným právním názorem NSS (§ 110 odst. 4 s. ř. s.) povinen o žalobě rozhodnout znovu.

pokračování

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 25. července 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu