



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvie Šiškeové v právní věci žalobce: **Mikroregion Litavka, dobrovolný svazek obcí Zdice a Chodouň**, se sídlem Husova 2, Zdice, zast. Mgr. Martinem Pujmanem, advokátem se sídlem Jugoslávská 620/29, Praha 2, proti žalovaným: **1) Státní fond životního prostředí**, se sídlem Olbrachtova 2006/9, Praha 4, zast. Mgr. Davidem Kroftou, advokátem se sídlem Újezd 450/40, Praha 1, **2) Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaných, proti nečinnosti žalovaných a proti rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 26. 8. 2014, čj. SFZP 128461/2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného 1) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 3. 2019, čj. 11 A 172/2014-208,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalovaný 1) **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám Mgr. Martina Pujmana, advokáta.
- III. Žalovaní **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal u městského soudu žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu, jenž spočíval v nečinnosti žalovaného 1) a žalovaného 2),

kteří zastavili vyplácení dotačních prostředků žalobci k dotačnímu projektu Kanalizace v aglomeraci Zdice - Chodouň. O tom byl žalobce informován přípisem žalovaného 1) ze dne 26. 8. 2014. Žalobce později k výzvě městského soudu překvalifikoval své podání na žalobu podle § 65 s. ř. s. (*in eventum* zformuloval také žalobní petity podle § 79 s. ř. s. a § 82 s. ř. s.).

[2] Městský soud rozsudkem ze dne 6. 4. 2017 mj. rozhodl o tom, že rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 26. 8. 2014 je nicotné. Podle názoru městského soudu z § 1 a § 4 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky (dále jen „zákon o SFŽP“), plyne, že o ne/poskytnutí prostředků či nevyplacení části již poskytnuté dotace v dané věci rozhoduje ministr životního prostředí po posouzení a doporučení Radou žalovaného 1). Zákon o SFŽP tedy podle městského soudu předpokládá, že vlastní rozhodování o poskytnutí prostředků probíhá mimo žalovaného 1). Jestliže tedy v tomto případě vydal dotčené rozhodnutí ředitel žalovaného 1), a nikoliv ministr žalovaného 2), jedná se o rozhodnutí vydané subjektem, který k tomu není věcně příslušný; proto je toto rozhodnutí nicotné (§ 77 odst. 1 správního řádu).

[3] Proti rozsudku městského soudu ze dne 6. 4. 2017 podali žalovaní kasační stížnost. NSS rozsudkem ze dne 28. 6. 2018, čj. 5 Afs 114/2017-58, rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. NSS mj. dospěl k závěru, že přípis žalovaného 1) ze dne 26. 8. 2014 není nicotný, neboť žalovaný 1) byl oprávněn rozhodnout podle § 14e rozpočtových pravidel o pozastavení (resp. krácení) poskytnuté dotace, a to jak v části, v níž byla poskytnuta z veřejných (národních) prostředků, resp. prostředků žalovaného 1), tak jako zprostředkující subjekt v části, v níž byla poskytnuta z unijních prostředků. Žalovaný 2) byl totiž oprávněn přenést některé své kompetence v oblasti poskytování dotací na žalovaného 1).

[4] Městský soud následně rozsudkem ze dne 5. 3. 2019 mj. zrušil rozhodnutí žalovaného 1) ze dne 26. 8. 2014 a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že přípis žalovaného 1) ze dne 26. 8. 2014 je rozhodnutí v materiálním smyslu; toto rozhodnutí je však nepřezkoumatelné. Z daného rozhodnutí je zřejmé, komu je určeno, čeho se týká, obsahuje výrokovou část – stanovení předběžné korekce ve výši 25 %, kterou bylo do práv žalobce zasaženo. Jako důvod, pro který žalovaný 1) nevyplatil část dotace, je zde však pouze uvedena možná pochybnost o transparentnosti losování s odkazem na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2013, čj. 62 Af 61/2012-108. V přípise proto chybí konkrétní zdůvodnění, v čem žalovaný 1) spatřuje pochybnost o transparentnosti losování a z jakého konkrétního důvodu byla na daném projektu přiznaná dotace krácena. Pouhý odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně městský soud nepovažoval za dostatečný. Z takto obecného vymezení nevyplývá, jaké bylo zjištěno konkrétní pochybení a porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a jaký je tedy skutečný důvod pro krácení dotace. Z rozhodnutí není také zřejmé, z jakého důvodu dospěl žalovaný ke korekci právě ve výši 25 %. Městský soud dodal, že nedostatek vlastních úvah a důvodů, proč právě v daném případě byl postup žalobce při zadávacím řízení netransparentní, nelze zhojit podrobnějším vyjádřením k žalobě.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného 2) a žalobce

[5] Žalovaný 1 (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností. Podle stěžovatele přípis ze dne 26. 8. 2014 splňuje všechny náležitosti podle § 14e rozpočtových pravidel a odpovídá rovněž požadavkům judikatury NSS (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS). Důvody pro nevyplacení prostředků z přípisu ze dne 26. 8. 2014 jasně vyplývají. Stěžovatel v něm odkazuje na proběhlou kontrolu zadávacího řízení a uvádí, že na základě této kontroly vznikly pochybnosti ohledně transparentnosti losování. Podle tehdejšího zákona o veřejných zakázkách samotné objektivní pochybnosti představují porušení principu transparentnosti. Stěžovateli také dříve žalovaný 2) sdělil, že byl zamítnut požadavek účastníka losování na výměnu čísel, která byla při losování přidělena jednotlivým nabídkám. Podle žalovaného 2) může v souladu s judikaturou tato skutečnost zakládat pochybnost o transparentnosti zadávacího řízení. Žalobci tedy muselo být jednoznačně známo, z jakých důvodů bylo rozhodnuto o opatření podle § 14e rozpočtových pravidel.

[6] Stěžovatel dále uvedl, že přípis ze dne 26. 8. 2014 nelze hodnotit izolovaně bez ohledu na další okolnosti a komunikaci s žalobcem, které vydání přípisu předcházely. Přestože přípis ze dne 26. 8. 2014 je posuzován jako rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jedná se o rozhodnutí předběžné povahy a nelze na něj klást stejné požadavky jako na meritorní rozhodnutí vydávané ve správním řízení. Opatření podle § 14e rozpočtových pravidel pouze prozatímně řeší situaci do doby, než o ní pravomocně rozhodne finanční úřad. K tomu stěžovatel odkázal na rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2014, čj. 9 Afs 107/2013-26, a návrh NSS Ústavnímu soudu na zrušení části § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve věci vedené u NSS pod sp. zn. 2 As 12/2014. V návrhu je uvedeno, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel je opatřením dočasným a pochybení příjemce je oprávněn kvalifikovat a uložit za něj sankci pouze finanční úřad.

[7] Stěžovatel navrhl, aby NSS napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný 2) se ztotožnil s kasační stížností.

[9] Žalobce odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, podle kterého by v opatření podle § 14e rozpočtových pravidel měly být vždy uvedeny konkrétní skutečnosti, ze kterých poskytovatel dovozuje existenci důvodů, jež vedly k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a mají za následek porušení rozpočtové kázně. Předmětem soudního přezkumu je tedy posouzení důvodů, které poskytovatele dotace k takovému postupu vedly. Přípis stěžovatele ze dne 26. 8. 2014 však neobsahuje konkrétní skutečnosti, z nich by bylo možné dovodit existenci těchto důvodů. Odkaz na rozsudek Krajského soudu v Brně není dostatečným odůvodněním opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, neboť z něj nelze seznat, která konkrétní skutečnost u žalobce vedla k porušení pravidel. Požadavek na odůvodnění opatření podle § 14e rozpočtových pravidel lze vztáhnout také na rozsah provedeného krácení. Takové odůvodnění v přípisu ze dne 26. 8. 2014 rovněž chybí. Žalobce se ztotožnil s názorem městského soudu, že nedostatky odůvodnění rozhodnutí není možné „dohnat“ podrobným vyjádřením k žalobě.

[10] Žalobce uvedl, že i když je opatření podle § 14e rozpočtových pravidel rozhodnutím předběžné povahy, nezabývá to stěžovatele povinností své rozhodnutí řádně zdůvodnit. Žalobce připustil, že v takových případech postačí, pokud bude rozhodnutí odůvodněno pouze stručně. V projednávané věci ovšem chybí i toto stručné odůvodnění. Na tom nic nezmění ani úvaha žalovaného 2) v přípisu, který zaslal stěžovateli. Nadto žalobce podotkl, že tento přípis nebyl adresován stěžovateli, nýbrž řediteli finančního úřadu. Pro úplnost žalobce dodal, že uvedený přípis obsahoval pouze předběžný názor žalovaného 2), že o výsledcích šetření bude žalobce teprve informován.

[11] Žalobce navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

[14] Podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 v případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

[15] Rozšířený senát v usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, vymezil formální náležitosti odůvodnění rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel. Takové odůvodnění musí obsahovat „*důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci po určitou dobu vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností*“.

[16] Z obsahu přípisu stěžovatele ze dne 26. 8. 2014 vyplývá, že se jedná o odpověď žalobci na dotaz ohledně financování dotačního projektu. Stěžovatel žalobci sdělil, že na daném projektu provedl žalovaný 2) kontrolu v návaznosti na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 6. 6. 2013, čj. 62 Af 61/2012-108, v němž byly vymezeny prvky, které mají za následek možnou pochybnost o transparentnosti losování. Žalovaný 2) zahájil na dotačním projektu šetření nesrovnalosti a podal podnět k Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. O tom žalovaný 2) informoval Finanční úřad pro Středočeský kraj. Stěžovatel nemohl dříve upozornit na pochybnosti, které plynou z judikatury z roku 2013. Dále je v přípisu citována část § 14e rozpočtových pravidel, podle které v určitých případech poskytovatel nemusí vyplatit část dotace. Stěžovatel na základě uvedeného stanovil předběžnou korekci na dotační projekt ve výši 25 % ze způsobilých výdajů. Celková částka dotčená nesrovnalostí činí 36 043 392 Kč. Maximální částka k uvolnění při uplatnění této korekce činí 97 056 189 Kč z prostředků EU a 5 709 187 Kč z prostředků stěžovatele.

Vzhledem k tomu, že na dotačním projektu bylo uvolněno 105 465 456 Kč dotace z prostředků EU a 6 186 203 Kč z prostředků stěžovatele, je zřejmé, že s ohledem na korekci není v současné době možné žádné prostředky poskytnout.

[17] NSS se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel ze dne 26. 8. 2014 je nepřezkoumatelné. Dané rozhodnutí v žádném případě nesplňuje požadované náležitosti ve smyslu citovaného usnesení rozšířeného senátu. Z přípisu je pouze zřejmé, že na dotačním projektu byla provedena kontrola v návaznosti na rozsudek Krajského soudu v Brně, který se zabývá transparentností losování. Z přípisu lze jen v obecné rovině dovodit, že byla zjištěna (blíže nespecifikovaná) nesrovnalost, jaká částka byla zasažena nesrovnalostí, jaká byla učiněna korekce a proč již nebudou žalobci uvolněny další finanční prostředky (s ohledem na 25% korekci). Rozhodnutí však nijak nevysvětluje, v čem byla porušena pravidla pro zadávání veřejných zakázek, jaká byla jejich závažnost, jaký měla vliv na dosažení účelu dotace atd. Není z něj ani patrné, o jakou nesrovnalost se jednalo. Z kontextu rozhodnutí je možné se pouze domnívat, že se týkala losování. To však musí být v rozhodnutí postaveno najisto. Rozhodnutí nesplňuje téměř žádné náležitosti, které vymezil rozšířený senát. Pokud by rozhodnutí obsahovalo všechny potřebné náležitosti, bylo by z něj i zřejmé, proč byla uplatněna korekce právě ve výši 25 %. Je vhodné také upozornit na to, že z rozhodnutí nelze bez pochybností ani seznat, zda daná částka nebude žalobci po určitou dobu vyplacena, či naopak nebude vyplacena s konečnou platností. Toto rozlišení má vliv také na přezkoumatelnost a dostatečnost odůvodnění rozhodnutí, neboť jak NSS doplnil v rozsudku ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, který navázal na usnesení rozšířeného senátu , „*[z]ejména v případě definitivního snížení dotace je tak třeba klást na rozhodnutí o snížení dotace stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť svou povahou, způsobenými důsledky i důvody vydání jde o rozhodnutí obdobné. Rozdíl je jen v tom, jaký orgán jej činí a zda se vztahuje k prostředkům již vyplaceným (porušení rozpočtové kázně, kterému může předcházet pozastavení platby dotace), nebo k těm, o které příjemce požádal a které měly být teprve proplaceny (snížení dotace). Jestliže tedy poskytovatel využívá oprávnění dotaci na základě § 14e definitivně snížit, musí své rozhodnutí řádně odůvodnit*“ (srov. též např. rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2017, čj. 4 Afs 60/2017-40).

[18] Neobstojí ani argumentace stěžovatele, že všechny podstatné skutečnosti je možné seznat z dřívější komunikace, neboť ta nemůže nahradit náležitosti rozhodnutí. Vše podstatné musí být řešeno ve smyslu usnesení rozšířeného senátu právě v rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel.

[19] K argumentaci, že rozhodnutí je pouze předběžné povahy a nelze na něj klást takové požadavky, NSS konstatuje, že toto rozhodnutí musí splňovat náležitosti, které vymezil rozšířený senát, a ty, jak již bylo uvedeno, nesplňuje. Nadto rozšířený senát v citovaném usnesení konstatoval, že opatření o nevyplacení dotace nemá charakter rozhodnutí předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s., neboť případné následné rozhodnutí správce daně o porušení rozpočtové kázně nemusí být vůbec vydáno, a pokud by bylo vydáno, nebude zahrnovat otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatím, tedy existenci pochybností vedoucích poskytovatele k pozastavení dotace (bod 47 usnesení rozšířeného senátu).

IV. Závěr a náklady řízení

[20] Ze všech uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[21] O nákladech řízení NSS rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému 2) nevznikly náklady nad rámec jeho běžné činnosti. Stěžovatel je povinen nahradit úspěšnému žalobci náklady zastoupení ve výši 3 100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Výsledná částka činí 3 400 Kč.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 16. března 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu