



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **České vysoké učení technické v Praze**, se sídlem Jugoslávských partyzánů 1580/3, Praha 6, zast. JUDr. Petrem Novotným, LL. M., advokátem, se sídlem Jakubská 121/1, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti sdělení žalovaného ze dne 7. 12. 2015, č. j. MSMT-35204/2015-3, sdělení žalovaného ze dne 23. 9. 2015, č. j. 11468/2011-33, a oznámení Řídícího orgánu OP VK ze dne 20. 11. 2015, č. j. MSMT-27296/2014-4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2019, č. j. 8 A 22/2016 - 69,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 23. 4. 2019, č. j. 8 A 22/2016 - 69, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce se žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal zrušení sdělení ředitele Odboru řízení Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost žalovaného ze dne 7. 12. 2015, č. j. MSMT-35204/2015-3 (dále jen „sdělení ze dne 7. 12. 2015“), sdělení ředitelky Odboru CERA žalovaného ze dne 23. 9. 2015, č. j. 11468/2011 - 33 (dále jen „sdělení ze dne 23. 9. 2015“), a oznámení Řídícího orgánu OP VK žalovaného ze dne 20. 11. 2015, č. j. MSMT-27296/2014 - 4 (dále jen „oznámení ze dne 20. 11. 2015“), (souhrnně dále též „napadené dokumenty“), jejichž důsledkem mělo být nevyplacení části dotace ve výši 1.880.097,40 Kč (resp. povinnost vrátit část dotace ve výši 1.050.578,71 Kč) poskytnuté na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 11. 2011, č. 28.2/023/2011 (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), v celkovém rozsahu 11.567.609,18 Kč. Předmětem dotace bylo financování projektu označeného jako

„Multimediální vzdělávání posluchačů magisterských studijních programů“ (dále jen „projekt“).

[2] Městský soud v záhlaví uvedeným usnesením (dále jen „napadené usnesení“) žalobu odmítl. Měl za to, že napadené dokumenty nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nelze proti nim brojit správní žalobou. Žalobu tudíž považoval za nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) téhož zákona.

II.

[3] Proti napadenému usnesení se žalobce (dále jen „stěžovatel“) brání kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje jej zrušit a vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[4] Stěžovatel nesouhlasí s posouzením napadených dokumentů. Má za to, že závěr o tom, že nejsou rozhodnutími, je možno vyslovit teprve v rámci meritorního posouzení věci. Žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je totiž založena na stěžovatelově tvrzení. Soud tudíž nemůže žalobu odmítnout pro nedostatek podmínek řízení podle § 46 odst. 1 s. ř. s. s odůvodněním, že tato rozhodnutí nepřivodila žalobci zkrácení na právech. Právě to však městský soud v posuzované věci učinil.

[5] Stěžovatel upozorňuje na skutečnost, že napadenými dokumenty bylo zasaženo do jeho práv. Oznámením ze dne 20. 11. 2015, které je konečným rozhodnutím ve smyslu § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále již jen „rozpočtová pravidla“), bylo rozhodnuto o nevyplacení finančních prostředků dotace ve výši 1.880.097,40 Kč. Sděleními ze dnů 23. 9. 2015 a 7. 12. 2015 byla nadto stěžovateli uložena povinnost vrátit částku již vyplacené dotace ve výši 1.050.578,71 Kč. Nejsou-li tato sdělení rozhodnutími, jak dovodil městský soud, vyvstává otázka, zda je požadavek na úhradu finančních prostředků oprávněný.

[6] Podle stěžovatelova mínění městský soud vycházel ze skutkové podstaty, která nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu. Napadené usnesení je tudíž nezákonné. Zároveň není zřejmé, jaké důkazy byly provedeny. Z odůvodnění napadeného usnesení také nevyplývá, proč městský soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele uvedenou v žalobě a v následném vyjádření.

[7] Stěžovatel v kasační stížnosti poukazuje též na skutečnost, že se městský soud zabýval jinými rozhodnutími žalovaného, než která napadl, a to konkrétně e-mailem žalovaného ze dne 10. 8. 2015 a dokumentem ze dne 7. 6. 2013, č. j. MSMT-24 613/2013-1, označeným jako „*Předání podkladů k vybírání a vymáhání odvodu za porušení rozpočtové kázně dle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech*“ (dále jen „dokument o předání podkladů ze dne 7. 6. 2013“). Závěry, k nimž městský soud dospěl, proto neodpovídají skutkovému stavu věci. Stěžovatel souhlasí s městským soudem toliko v tom, že e-mail ze dne 10. 8. 2015 nelze považovat za rozhodnutí, kterým mu byla krácena dotace.

[8] Naopak však stěžovatel rozporuje další úvahu, k níž městský soud v napadeném usnesení dospěl, když za konečné rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel považoval

pokračování

dokument o předání podkladů ze dne 7. 6. 2013. Ten nebyl adresován stěžovateli, nýbrž Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu („dále jen „správce daně“). Nadto v napadeném usnesení uvedená citace z tohoto dokumentu v něm vůbec není obsažena. Městský soud pochybil i v tom, že se nezabýval otázkou doručení tohoto dokumentu stěžovateli; ten jej obdržel až prostřednictvím správce daně.

[9] Nakonec stěžovatel městskému soud vytyká i to, že v napadeném usnesení dovodil i opožděnost žaloby, avšak neuvedl datum doručení dokumentu o předání podkladů ze dne 7. 6. 2013, které má být podle napadeného usnesení rozhodnutím ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel. Nadto také neuvedl, kdy uplynula lhůta pro podání žaloby. Jelikož je však podle stěžovatele konečným rozhodnutím oznámení ze dne 20. 11. 2015, které mu bylo doručeno dne 4. 12. 2015, je zřejmé, že dodržel zákonnou lhůtu pro podání žaloby. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, podle níž je nutné v případě odmítnutí návrhu pro opožděnost k posouzení přistupovat pečlivě a obezřetně a tuto opožděnost postavit na jisto. Jestliže vyvstanou pochybnosti o tvrzeném okamžiku, kdy bylo správní rozhodnutí oznámeno navrhovateli, a tato okolnost by mohla mít za následek odmítnutí žaloby pro opožděnost, je soud povinen umožnit navrhovateli, resp. účastníkům, aby se k těmto pochybnostem vyjádřili a prokázali svá skutková tvrzení. Nepřesné poučení správním orgánem o skutečnostech rozhodných pro běh lhůty k podání návrhu nemůže být k tíži účastníka.

III.

[10] Žalovaný ve svém vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou. V podrobnostech odkazuje na odůvodnění napadeného usnesení, se kterým se zcela ztotožňuje.

[11] Podle žalovaného napadené dokumenty nelze považovat za úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti stěžovatele podle § 65 s. ř. s., a tudíž jsou vyloučeny ze soudního přezkumu.

[12] Žalovaný tvrdí, že postupoval v souladu s § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, když vydal rozhodnutí ze dne 7. 6. 2013, č. j. MSMT-24613/2013-1, označené jako „*Oznámení příjemci podpory o nesrovnalosti a předání věci finančnímu úřadu*“ (dále jen „oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013“), proti němuž se stěžovatel nebránil, jelikož vůči němu nebyla žaloba přípustná. Nynější stěžovatelův postup tak žalovaný považuje za účelový, jímž se stěžovatel snaží pouze zachovat lhůtu pro podání žaloby.

[13] Oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 je podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel správním rozhodnutím v materiálním smyslu, kterým je vrchnostensky rozhodováno o právech a povinnostech stěžovatele, a které stěžovatel účelově nenapadá. Další následná komunikace mezi stěžovatelem a žalovaným na závěru vyjádřeném v oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 o nevyplacení části dotace ničeho nemění.

[14] Žalovaný závěrem nesouhlasí s tvrzením stěžovatele ohledně povahy dokumentu o předání podkladů ze dne 7. 6. 2013, jelikož soud za konečné rozhodnutí o uplatnění opatření podle § 14e rozpočtových pravidel označuje právě oznámení o nesrovnalosti ze

dne 7. 6. 2013, které bylo stěžovateli doručeno dne 10. 6. 2013. To žalovaný doložil prostřednictvím doručky. Uvedené oznámení obsahuje zákonné náležitosti, a to rozsah krácení dotace i důvody, které ke krácení dotace vedly a zároveň též informace o postoupení věci správci daně.

IV.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené usnesení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Stěžovatel předně napadá postup městského soudu, který, ač rozhodl usnesením o odmítnutí žaloby pro její nepřipustnost, přezkoumal napadené dokumenty meritorně, což není možné. Stěžovatelova legitimace k podání žaloby je založena jeho tvrzením, městský soud tudíž dospěl k nesprávnému závěru o tom, že napadené dokumenty nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoliv zasahují do stěžovatelových práv.

[18] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s., *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[19] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, *domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*

[20] Z koncepce soudního řádu správního vyplývá, že soudy ve správním soudnictví nepřezkoumávají každé rozhodnutí správního orgánu. Tzv. kompetenční výluky, tedy případy, kdy ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny určité úkony správního orgánu, jsou stanoveny v § 70 s. ř. s. Z jeho písm. a) vyplývá, že ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Městský soud tudíž nepochybil, zabýval-li se posouzením, zda napadené dokumenty (či některý z nich) jsou rozhodnutími, či nikoliv. Odpověď na tuto otázku byla zcela klíčová pro jeho další postup a pro jeho rozhodnutí.

[21] Stěžovatel napadl žalobou tři dokumenty vydané žalovaným, v nichž spatřoval zkrácení svých práv či povinností. Jednalo se jednak o zkrácení práva na vyplacení části dotace (ve výši 1.880.097,40 Kč) v důsledku oznámení ze dne 20. 11. 2015, resp. o uložení povinnosti vrátit část již vyplacené dotace (ve výši 1.050.578,71 Kč) v důsledku sdělení ze dnů 23. 9. 2015 a 7. 12. 2015.

[22] Jak již výše uvedeno, povinností městského soudu bylo posoudit, zda tyto napadené dokumenty lze podřadit pod definici rozhodnutí vyplývající z výše citovaného § 65 odst. 1 s. ř. s. Úvahy městského soudu týkající se povahy těchto napadených dokumentů tedy nepředstavovaly meritorní posouzení věci, naopak městský soud se správně zabýval tím,

pokračování

zda jimi mohlo být zasaženo do práv či povinností stěžovatele. Městský soud se tudíž v tomto ohledu žádného pochybení nedopustil.

[23] Namítal-li stěžovatel také to, že žalobní legitimace je založena jeho tvrzeními, nutno doplnit, že tato úvaha je správná pouze zčásti. Jak totiž plyne z § 65 odst. 1 s. ř. s., ono tvrzení o zkrácení práv či povinností není v případě žaloby proti rozhodnutí samonosné, nýbrž k tomuto tvrzenému zkrácení práv či povinností musí dojít právě úkonem správního orgánu, který je rozhodnutím. Z uvedeného je zřejmé, že pro posouzení, zda určitý úkon je rozhodnutím či nikoliv, prosté žalobcovo tvrzení nepostačí. Povinností žalobce tedy sice je tvrdit určité zkrácení na právech (či povinnostech) úkonem správního orgánu, který označí, předpokladem meritorního posouzení žaloby proti takovému úkonu však je nejprve postavit na jisto, zda tento tvrzený úkon je oním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., panují-li o této otázce pochybnosti. Právě tak tomu bylo i v souzené věci a právě tak postupoval i městský soud.

[24] Nejvyšší správní soud dále pro upřesnění dodává, že je zcela mylné stěžovatelovo tvrzení, že městský soud nemohl odmítnout žalobu pro nedostatek podmínek řízení. V souzené věci totiž městský soud shledal, že žádný z napadených dokumentů není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a žalobu proto odmítl pro nepřipustnost podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nikoliv pro nedostatek podmínek řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Uvedená stížnostní argumentace je tak mimoběžná.

[25] Stížnostní námitka o tom, že skutková podstata, z níž městský soud vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, je také neopodstatněná. Především je zjevné, že stěžovatel směřuje kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (který v nynějším případě vůbec nepřichází v úvahu, neboť městský soud věc meritorně neposuzoval) s vadami v řízení o žalobě u městského soudu, ač se jedná o zcela odlišné věci. Městský soud posuzoval v napadeném usnesení pouze to, zda jsou splněny předpoklady, aby žalobu meritorně posoudil. K tomu neprováděl žádné dokazování, neposuzoval žádnou „skutkovou podstatu“, nýbrž se zabýval povahou napadených dokumentů z pohledu tvrzeného zásahu do práv či povinností stěžovatele. O správnosti těchto úvah kasační soud pojedná dále. Je však zjevné, že tato stížnostní námitka stojí zcela mimo rámec skutkových okolností případu a stěžovatel v ní vytýká městskému soudu pochybení, jichž se již z povahy věci dopustit nemohl. Pro úplnost kasační soud dodává, že městský soud se nedopustil ani vady v řízení předcházejícím napadenému usnesení [viz § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jehož naplnění zkoumá kasační soud z úřední povinnosti].

[26] Nejvyšší správní soud nemůže přisvědčit stěžovateli ani v tom, že se městský soud zabýval jinými dokumenty (podle stěžovatele rozhodnutími), než které stěžovatel v žalobě napadal. Konkrétně stěžovatel vytýká, že městský soud posuzoval povahu e-mailu ze dne 10. 8. 2015 a dále dokumentu o předání podkladů ze dne 7. 6. 2013, z něž nadto nesprávně citoval text, který v něm vůbec není obsažen. Ve vztahu k tomuto posledně uvedenému dokumentu stěžovatel upozorňuje i na to, že se městský soud nezabýval okolností, kdy mu byl doručen, a že jej neobdržel od žalovaného, nýbrž od správce daně.

[27] Také uvedené stížnostní námitky jsou zcela mimoběžné a neodpovídají obsahu napadeného usnesení ani průběhu řízení jeho vydání předcházejícímu. Městský soud v souvislosti s úvahami o tom, zda sdělení ze dnů 23. 9. 2015 a 7. 12. 2015 jsou rozhodnutími, v odst. 34. napadeného usnesení vysvětlil, že e-mail ze dne 10. 8. 2015 zjevně není rozhodnutím (což shodně potvrzuje i stěžovatel a není o tom sporu), a tudíž nemohou být rozhodnutími ani s ním související, resp. na něj navazující obě výše uvedená sdělení. Jimi žalovaný vypořádal stěžovatelovy námitky uplatněné proti schválené závěrečné 7. monitorovací zprávě projektu (dále jen „monitorovací zpráva“). Městský soud poukázal na skutečnost, že obě tato sdělení představují opravné prostředky proti postupu žalovaného v e-mailu ze dne 10. 8. 2015 a z toho dovedil, že ani tato dvě sdělení nemohou být rozhodnutími. Stěžovateli tudíž nelze přisvědčit v tom, že by městský soud nesprávně posuzoval úkon žalovaného, který nebyl předmětem řízení (tj. e-mail ze dne 10. 8. 2015).

[28] Za naprosté nepochopení obsahu napadeného usnesení pak považuje Nejvyšší správní soud stěžovatelovo tvrzení, že městský soud chybně pojednal o dokumentu o předání podkladů ze dne 7. 6. 2013, jež stěžovatel neučinil předmětem přezkumu. Tímto dokumentem se totiž městský soud vůbec nezabýval. Z obsahu napadeného usnesení je zřejmé, že městský soud posuzoval jiný dokument z téhož data, konkrétně listinu ze dne 7. 6. 2013, č. j. MSMT-24613/2013-1, nazvanou „*Oznámení příjemci podpory o nesrovnalosti a předání věci finančnímu úřadu*“. Tuto listinu městský soud v napadeném usnesení zkráceně nazval „Oznámení“ (viz odst. 7. napadeného usnesení). Právě této listině, kterou vyhodnotil jako rozhodnutí o neposkytnutí části dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, se blíže věnoval v odst. 31. až 33. napadeného usnesení proto, aby odůvodnil navazující a pro věc podstatný závěr, že i další stěžovatelkou v žalobě napadený dokument, oznámení ze dne 20. 11. 2015, není rozhodnutím. To vysvětlil v odst. 35. napadeného usnesení, na nějž lze v tomto směru v podrobnostech poukázat (o správnosti těchto úvah kasační soud pojedná dále). Přes stěžovatelovo jisté „smísení“ dvou listin, pocházejících ze stejného data 7. 6. 2013, však s ohledem na obsah napadeného usnesení nemá Nejvyšší správní soud žádné pochybnosti o tom, jaké listiny a s jakým závěrem posuzoval městský soud, resp. že posuzoval právě ty dokumenty, jež v žalobě označil stěžovatel.

[29] Jinými slovy, dokumentem o předání podkladů ze dne 7. 6. 2013 se městský soud vůbec nezabýval a ani z něj v napadeném usnesení necitoval. Nemusel se tudíž ani zabývat tím, kdy a kým byl stěžovateli doručen. Naopak se městský soud zabýval jinou listinou z téhož data, oznámením o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013, které považoval za konečné rozhodnutí o neposkytnutí části dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. V kontextu s tím současně uzavřel, že za rozhodnutí nelze považovat žádný z následujících dokumentů, jež žalovaný vydal po uvedeném rozhodnutí, tedy ani žalobou napadené oznámení ze dne 20. 11. 2015. Napadené usnesení je v tomto směru zcela srozumitelné a jednoznačné a nevzbuzuje žádné pochybnosti, jež v kasační stížnosti nastiňuje stěžovatel. Pro pochopení obsahu napadeného usnesení postačí jeho prosté, byť pozorné, čtení.

[30] Zbývá posoudit, zda městský soud dospěl ke správnému závěru o povaze všech tří napadených dokumentů a zda je v důsledku toho také správný závěr o nepřípustnosti žaloby. Na tomto místě považuje kasační soud za vhodné shrnout skutečnosti, jež vyplývají ze spisu vedeného žalovaným a jež jsou podstatné pro následné závěry o výše uvedených sporných otázkách.

pokračování

[31] Ze správního spisu se podává, že na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace měly být žalovanému poskytnuty finanční prostředky v celkové výši způsobilých výdajů 11.567.609,18 Kč za účelem realizace projektu v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost (viz odst. [1]). Finanční prostředky byly stěžovateli postupně vypláceny na základě jeho žádostí o platbu. V rámci druhé žádosti o platbu na částku 2.537.758,73 Kč byly stěžovateli vypláceny finanční prostředky pouze ve výši 657.661,33 Kč. Zbylá částka ve výši 1.880.097,40 Kč vynaložená v rámci veřejné zakázky s názvem „*Hardwarové, softwarové a audiovizuální zařízení*“ (dále jen „veřejná zakázka“), byla žalovaným považována za nezpůsobilý výdaj a nebyla mu vyplacena. K této částce žalovaný vydal dne 7. 6. 2013 oznámení o nesrovnalosti, které stěžovateli doručil dne 10. 6. 2013. V něm stěžovateli mj. sdělil: „*Na základě administrativní kontroly účetních dokladů předložených v rámci monitorovací zprávy č. 02/2012 zakončené dne 12. 3. 2013 Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako poskytovatel podpory (...) prošetřilo nahlášení skutečnosti a dospělo k závěru, že se jedná o nesrovnalost – porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb. (...). Nesrovnalost spočívá v uskutečnění **nezpůsobilého výdaje** ve výši **1.880.097,40 Kč**, čímž byla porušena podmínka uvedeného Rozhodnutí o poskytnutí dotace v části II, odst. 1, 4 a 7. O dotčenou částku Vám byla krácena žádost o platbu č. 03/0299 a tedy celkové způsobilé výdaje projektu. Důvodem zmíněného krácení je **pochybení ve výběrovém řízení**. Z výše uvedeného důvodu Vám bude v konečném důsledku vyplacena dotace ve výši celkového schváleného rozpočtu uvedeného v rozhodnutí o poskytnutí dotace poníženého o předmětnou částku, která je tímto považována za vyčerpanou. Podrobnosti uvádíme v hlášení nesrovnalosti č. 263/04/2013, které bylo odesláno na příslušný FÚ.*“

[32] Téhož dne (7. 6. 2013) žalovaný vypracoval i dokument o předání podkladů adresovaný správci daně. I v něm žalovaný uvedl, že zjistil nesrovnalost – porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel. Následně dne 7. 2. 2014 žalovaný podal také podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, v němž žádal o prověření uvedené veřejné zakázky. Měl za to, že stěžovatel porušil postup zadavatele podle § 6 a § 45 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Žalovaný informoval stěžovatele o podání tohoto podnětu dopisem ze dne 11. 3. 2014. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže žalovanému dne 14. 3. 2014 oznámil, že neshledal důvod k zahájení správního řízení z moci úřední, avšak nevyloučil možnost přezkoumat postup zadavatele, vyjdou-li najevo nové skutečnosti. Dne 25. 2. 2015 také správce daně sdělil žalovanému, že nezjistil neoprávněné použití prostředků dotace na úhradu výdajů vzniklých v souvislosti se zadáním veřejné zakázky, a to poté, co u stěžovatele provedl daňovou kontrolu završenou zprávou o ní. Tu se stěžovatelem projednal dne 23. 2. 2015.

[33] Na základě stanoviska správce daně a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže požádal stěžovatel žalovaného dne 19. 3. 2015 o proplacení části dotace, jež mu nebyla vyplacena. Žalovaný dopisem ze dne 16. 4. 2015 odpověděl, že případ bude znovu s ohledem na postoj správce daně a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže posouzen, ale do doby opětovného posouzení není možné finanční prostředky vyplatit. Na to dne 6. 8. 2015 stěžovatel vyzval žalovaného opětovně o uvolnění neoprávněně zadržovaných finančních prostředků s ohledem na zmíněná sdělení správce daně a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Na tuto výzvu žalovaný reagoval dne 4. 9. 2015 tak, že případ bude znovu posouzen, ale do doby, než se tak stane, není možné stěžovateli vyhovět.

[34] V mezidobí žalovaný e-mailem ze dne 10. 8. 2015 stěžovateli oznámil schválení monitorovací zprávy, z níž mj. vyplynula stěžovateli povinnost vrátit žalovanému finanční prostředky ve výši 1.050.578,71 Kč představující přeplatek na poskytnuté dotaci. Na něj stěžovatel dne 31. 8. 2015 reagoval podáním námitek směřujících proti tomuto sdělení o schválení monitorovací zprávy. Stěžovatel především nesouhlasil se skutečností, že ke dni doručení monitorovací zprávy žalovaný nerozhodl o částce 1.880.097,40 Kč, která měla být s ohledem na závěry správce daně a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže vyplacena. Stěžovatel opíral své závěry mimo jiné o nález Ústavního soudu ze dne sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Tyto námitky žalovaný vypořádal sdělením ze dne 23. 9. 2015 tak, že jim nevyhověl a dotčené výdaje opět označil za výdaje nezpůsobilé. Uvedl také, že požadavkem na vrácení přeplatku na poskytnuté dotaci nebylo zasaženo do práv stěžovatele přes to, že mu nebyly vyplaceny finanční prostředky představující nezpůsobilý výdaj ve výši 1.880.097,40 Kč. Stěžovatel se s tímto vypořádáním námitek nespokojil a bránil se podáním „námitek ve II. instanci“ ze dne 2. 10. 2015, které žalovaný vypořádal sdělením ze dne 7. 12. 2015. Setrval na závěrech o nezpůsobilých výdajích a oprávněnosti výše stanovené vratky finančních prostředků.

[35] Mezitím žalovaný vydal také oznámení ze dne 20. 11. 2015. Jím stěžovateli sdělil, že i po opětovném prošetření nesrovnalosti a přes závěry správce daně a Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže „*trvá na nesrovnalosti ve výši 1.880.097,40 Kč*“, o níž již byl stěžovatel informován v oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013. V tomto oznámení žalovaný současně uvedl, že oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 by mohl změnit v případě, pokud by byly předloženy podklady jednoznačně prokazující opačné závěry. Oznámení ze dne 20. 11. 2015 bylo stěžovateli doručeno dne 4. 12. 2015 a na to již stěžovatel podal u městského soudu dne 4. 2. 2016 žalobu.

[36] Nejvyšší správní soud na tomto místě především přitakává závěrům městského soudu týkajícím se posouzení dvou sdělení ze dnů 23. 9. 2015 a 7. 12. 2015. Uvedené dokumenty nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Je tomu tak proto, že rozpočtová pravidla (ve znění do 19. 2. 2015) neobsahovala žádnou úpravu týkající se možnosti podat námitky proti úkonům poskytovatele dotace. Teprve s účinností od 20. 2. 2015 (v důsledku přijetí novely rozpočtových pravidel zákonem č. 25/2015 Sb.) bylo možno podat námitky proti rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Uvedené znění rozpočtových pravidel však na posuzovaný případ nedopadá, neboť podle přechodného ustanovení v čl. II zákona č. 25/2015 Sb., se právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaných přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona posuzují podle rozpočtových pravidel v dosavadním znění.

[37] Nejvyšší správní soud přitom v rozsudku ze dne 17. 5. 2017, č. j. 4 Afs 60/2017 - 40, shledal, že rozpočtová pravidla v rozhodném znění vedení řízení o námitkách neumožňovala a námitky tudíž nejsou opravným prostředkem, o němž by žalovaný mohl rozhodnout podle rozpočtových pravidel. Obě sdělení, která v souzené věci žalovaný vydal podle „*Příručky pro příjemce finanční podpory z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost*“ (dále jen „*příručka*“), jimiž stěžovatelovy námitky vypořádal ve smyslu bodu 2.4 příručky {„*[n]ámitku je možno podat proti postupu ŘO nebo ZS, který nastal v procesu administrace žádosti nebo schváleného projektu, a to do 15 pracovních dnů od*

pokračování

okamžiku, kdy se dotčená osoba o tomto postupu prokazatelně dozvěděla písemným vyrozuměním (...). V případě, že osoba, která podala námitku (stížnost) není s řešením námítky (stížnosti) subjektem v první instanci (tj. ZS nebo O46) uspokojen, obrací se na odbor řízení OP VK (odbor 41 MŠMT), který do 10 pracovních dnů od přijetí námítky provede její prověření/prošetření (...). O výsledku a eventuálních přijatých opatřeních informuje odbor 41 příslušného žadatele/příjemce (...).“}, již pro právě uvedené nemohou být rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nelze také přehlédnout, že žalovaný tato sdělení vydal bez výslovného zákonného zmocnění a postupoval tedy výlučně podle příručky, kterou sám vydal jako přílohu rozhodnutí o poskytnutí dotace. Bez zákonného zmocnění však žalovaný jako orgán veřejné moci nemohl autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jednotlivce (viz čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

[38] Nejvyšší správní soud uzavírá, že sdělení ze dnů 23. 9. 2015 a 7. 12. 2015 nejsou rozhodnutími, městský soud v posouzení této dílčí otázky nepochybil a dospěl ke správnému právnímu závěru.

[39] Poněkud odlišně je tomu však ve vztahu k oznámení ze dne 20. 11. 2015. Uvedený dokument je v souzené věci s ohledem na skutkové okolnosti případu třeba považovat za „konečné“ rozhodnutí o nevyplacení části dotace v rozsahu 1.880.097,40 Kč ve smyslu § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Městský soud však za takové „konečné“ rozhodnutí považoval již oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013.

[40] Podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015, (1) *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. (2) 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. (3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace. (4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.*

[41] Uvedené znění § 14e rozpočtových pravidel je relevantní i pro právě posuzovanou věc. Z něj je přitom zřejmé, že nepřipouštělo možnost soudního přezkumu opatření o nevyplacení části dotace, které nadto v rozhodné době nebylo považováno ani za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Změny nejen z hlediska možností soudního přezkumu, ale i z hlediska povahy opatření o nevyplacení části dotace nastaly poté, co Ústavní soud svým nálezením ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, připustil soudní přezkum opatření o nevyplacení části dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Následně se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48 (dále také jen „usnesení rozšířeného senátu“), zabýval povahou opatření o nevyplacení části dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. V tomto usnesení předně shledal, že „opatření o nevyplacení dotace či její části je úkonem, který závazně zasahuje do práv a povinností příjemce dotace a naplňuje tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.“. K tomu dále dodal, že „[r]ozpočtová pravidla ale výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplacení dotace nejen oznámit, ale oznámení musí obsahovat i

určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přihlídnout i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel). Nejedná se tedy o neformální úkon, který by pro nedostatek předepsané formy nemohl být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.“ Rozšířený senát tudíž shrnul, že „rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Je zde adresát tohoto rozhodnutí (příjemce dotace), jehož práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace se tímto aktem závazně mění, resp. ruší, je zde také předepsaný závazný postup předcházející vydání tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví i písemnou formu tohoto úkonu a jeho oznámení adresátovi. Jde tedy o vydání rozhodnutí dle § 181 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.“

[42] Rozšířený senát v citovaném usnesení ale současně také upozornil, že pro příjemce musí být postup poskytovatele dotace při jakémkoliv nevyplacení peněžních prostředků srozumitelný a předvídatelný. Z uvedeného důvodu je třeba, aby rozhodnutí o nevyplacení dotace obsahovalo 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.

[43] Z toho, co bylo právě uvedeno, pro účely nynější věci vyplývá, že oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. I to správně dovodil městský soud. Spornou je zde ale také otázka, zda se jednalo o rozhodnutí konečné.

[44] V uvedeném oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 totiž žalovaný nejen, že poukázal na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, ale současně vyslovil, že v tom spatřuje nesrovnalost představující porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel. I proto také stěžovatele informoval, že věc předává správci daně (viz označení tohoto dokumentu v odst. [12]). Ačkoliv v tomto oznámení žalovaný také uvedl, že o částku nevyplacené dotace bude krácena celá výše dotace, v dané chvíli nemohlo být postaveno na jisto, zda je toto stanovisko žalovaného konečné či nikoliv. Je tomu tak právě s ohledem na další sled událostí po tomto oznámení, byť ten městský soud považoval za nerozhodný pro posouzení věci (viz odst. 33. napadeného usnesení). Nejvyšší správní soud však zastává opačný názor.

[45] Žalovaný, stejně jako i stěžovatel po tomto oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 a předání věci správci daně vyčkávali na jeho stanovisko, ale také na postoj Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Oba tyto orgány ale pochybení stěžovatele nedovodily. Za této situace se stěžovatel mohl oprávněně domnívat, že vzhledem k těmto jejich závěrům žalovaný své předchozí stanovisko o nevyplacení části dotace změní. Ostatně tomuto postupu napovídalo i znění článku IV odst. 1 rozhodnutí o poskytnutí dotace (pojednávající o pozastavení dotace). Skutečnost, že ani stěžovatel ani žalovaný nepovažovali informaci o nevyplacení části dotace uvedenou v oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 za konečnou, nehledě na text tohoto oznámení, vyplývá z veškerých úkonů obou účastníků řízení následujících po jeho vydání. Žalovaný jednak vyčkal stanoviska

pokračování

obou správních orgánů, jimž učinil podněty k šetření, následně k opakovaným výzvám stěžovatele o vyplacení nevyplacené části dotace (s ohledem na nezjištění nedostatků ze strany správce daně i Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže) sice opakovaně vyslovil, že dotaci v pozastavené výši nevyplatí, avšak opakovaně také uvedl, že celou věc bude znovu prošetřovat. Je zřejmé, že stěžovatel legitimně očekával, že definitivní rozhodnutí o (ne)vyplacení části dotace v rozsahu 1.880.097,40 Kč žalovaný teprve přijme. Nutno zdůraznit, že veškeré tyto úkony obou účastníků řízení se uskutečnily v době, kdy relevantní právní úprava byla velmi strohá a nejasná, judikatura správních soudů k ní nejednotná, a je tudíž nabíledni, že stěžovatel se proti postupu žalovaného bránil pouze formou opakovaných výzev ke změně jeho postoje, který nepovažoval za konečný. Toto definitivní oznámení o nevyplacení části dotace nakonec učinil žalovaný právě v oznámení ze dne 20. 11. 2015, v němž potvrdil, že na svém předchozím závěru o nevyplacení části dotace i přes závěry správce daně a ÚOHS trvá. Učinil tak poté, co stěžovatel v námitkách ze dne 31. 8. 2015 žalovanému vytkl, že dosud nerozhodl o uvedené části dotace (viz odst. [34]).

[46] K závěru, že teprve oznámení ze dne 20. 11. 2015 bylo konečným rozhodnutím o neposkytnutí části dotace, vedou Nejvyšší správní soud též závěry vyplývající z již citovaného usnesení rozšířeného senátu. V něm totiž rozšířený senát mimo jiné zdůraznil, že příjemce dotace musí vždy vědět, zda je vůči němu uplatňováno opatření dočasné, nebo konečné. Neboť pouze tak se proti němu může efektivně bránit. Z výše podrobně popsání průběhu děje a vzájemných úkonů účastníků řízení ale vyplývá, že dlouhou dobu nebylo zřejmé, o kterou z těchto dvou variant (konečná, dočasná) se jedná. Žalovaný nepochybně postupoval v rozporu s vlastním textem oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013. Je tak jen logické, že stěžovatel vůbec nemohl vyhodnotit, jaké konečné stanovisko žalovaný k nevyplacení části dotace zaujal. Ten mu totiž opakovaně sděloval, že se věc bude znovu zabývat a znovu věc prošetřovat (o tom, že žalovaný byl oprávněn své předchozí rozhodnutí změnit, přitom nepanoval spor a žalovaný to potvrdil i v oznámení ze dne 20. 11. 2015). Tedy jak z postupu stěžovatele, tak i žalovaného, po vydání oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 je zjevné, že jej nechápali jako definitivní. Popsaný sled událostí po oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 tak podle kasačního soudu vedl k tomu, že stěžovatel legitimně očekával, že o (ne)vyplacení části dotace žalovaný v budoucnu rozhodne s konečnou platností.

[47] Nejvyšší správní soud má za to, že stěžovateli nelze klást k tíži (zvláště za situace, kdy teprve po podání žaloby v souzené věci došlo k judikurnímu vyjasnění názoru, že oznámení o nevyplacení dotace je rozhodnutím), že oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013 nepovažoval za konečné rozhodnutí a že za definitivní rozhodnutí žalovaného o nevyplacení části dotace a s tím související požadavek (v e-mailu ze dne 10. 8. 2015) na vrácení části již vyplacené dotace považoval teprve oznámení ze dne 20. 11. 2015. I když je třeba městskému soudu přisvědčit v tom, že oznámení ze dne 20. 11. 2015 obsahovalo text, že žalovaný „*trvá na nesrovnalosti ve výši 1.880.097,40 Kč*“, přesto s ohledem na popsany kontext posuzované věci teprve tímto oznámením dal žalovaný najevo, že požadovanou částku dotace skutečně nevyplatí (jinými slovy, že na závěru o nevyplacení trvá). Právě oznámení ze dne 20. 11. 2015 je tedy oním „konečným“ rozhodnutím, jímž s konečnou platností došlo k zásahu do stěžovatelových práv. A právě na něj reagoval stěžovatel

žalobou ze dne 4. 2. 2016. Ta tudíž v daném případě směřovala proti rozhodnutí podléhajícímu soudnímu přezkumu a v této části byla přípustná.

[48] Skutečnost, že se stěžovatel se závěry žalovaného o nevyplacení části dotace neztotožňoval a bránil se prostředky, které však nebyly opravnými prostředky, a že sám žalovaný svým postupem udržoval stěžovatele „v naději“, že věc bude znovu posuzovat, v dané situaci nemůže jít k tíži stěžovatele a zamezit mu v účinné a efektivní možnosti domoci se soudní ochrany. Lhůta pro podání žaloby tedy mohla začít běžet teprve od okamžiku, kdy stěžovateli bylo srozumitelně sděleno, že žalovaný definitivně nehodlá částku dotace vyplátit. A k tomu došlo ve vztahu k nevyplacené části dotace právě až oznámením ze dne 20. 11. 2015 (doručeným dne 4. 12. 2015).

[49] Městský soud tedy v této části spornou otázku posoudil chybně. V dalším řízení tudíž posoudí s ohledem na závěry vyplývající z tohoto rozsudku znovu běh lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí, kterým je zde oznámení ze dne 20. 11. 2015, a budou-li splněny i další předpoklady pro věcné posouzení žaloby, přistoupí k meritornímu přezkumu a znovu rozhodne. V takovém případě především zohlední judikaturní závěry týkající se požadavků kladených na rozhodnutí o neposkytnutí části dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel (viz zejména již zmíněné usnesení rozšířeného senátu, resp. i odst. [42] tohoto rozsudku).

[50] Závěrem pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že za správný nepovažuje ani dílčí závěr městského soudu, vyslovený nad rámec rozhodovacích důvodů, podle nějž bylo možno počátek běhu lhůty k podání žaloby proti rozhodnutí (za něž zde považoval oznámení o nesrovnalosti ze dne 7. 6. 2013), odvozovat ve prospěch stěžovatele od data vyhlášení nálezů Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14. K této otázce (byť pro posouzení nynější věci je bez praktického významu) se již kasační soud vyslovil v rozsudku č. j. 4 Afs 157/2017 - 37, tak, že „[l]hůta k podání žaloby (§ 72 s. ř. s.) nemůže být žalobci prominuta či „navrácena“, přestože po uplynutí této lhůty Ústavní soud označil zákonnou výlukou ze soudního přezkumu za protiústavní.“ V souzené věci se však lhůta pro podání žaloby odvíjí od doručení oznámení ze dne 20. 11. 2015, jak již uvedeno.

[51] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byl naplněn.

V.

[52] Nejvyšší správní soud tudíž shledal kasační stížnost důvodnou, napadené usnesení proto zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 část věty první před středníkem s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[53] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

V Brně dne 19. dubna 2021

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu