

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Vyšší odborná škola zdravotnická, managementu a veřejnosprávních studií, s.r.o.**, se sídlem Ledecká 1365/35, Plzeň, zast. Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou se sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, ve věci nezákonného zásahu správního orgánu, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2019, č. j. 5 A 188/2016 - 75,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla podle § 85 ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), pro nepřipustnost odmítnuta její žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného spatřovaným v nevyplacení části dotace.

[2] Stěžejní otázkou sporu je, zda žalovaný ve věci vydal rozhodnutí o definitivním snížení dotace podle § 14e odst. 1, věty první, zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, a kdy se tak stalo.

[3] Stěžovatelka má za to, že takové rozhodnutí vydáno nebylo; v úvahu připadající akty považuje za součást opakovaně vyměňované korespondence, které nemají náležitosti rozhodnutí a rozhodnutími tedy nejsou. Domnívá se proto, že je jí část dotace zadržována nezákonně.

[4] Městský soud naopak dospěl k závěru, že takové rozhodnutí existuje. Jedná se o „Oznámení příjemci podpory rozhodnutí Řídícího orgánu OP VK ve věci

nezpůsobilosti výdaje projektu“ ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-15976/2014-1, jehož obsahem je definitivní stanovisko žalovaného o nezpůsobilosti jednoho z uplatněných výdajů projektu a nevyplacení příslušné části dotace stěžovatelce. Prostředkem obrany proti tomuto rozhodnutí je žaloba podle § 65 a násl. s. ř. s., nikoli zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.

[5] Devátý senát tento závěr vyhodnotil jako souladný s konstantní judikaturou zdejšího soudu, ztotožnil se s ním, a kasační stížnost proto zamítl rozsudkem ze dne 14. 1. 2021, č. j. 9 Afs 314/2019 – 38. Tento rozsudek však byl k ústavní stížnosti stěžovatelky zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2021, sp. zn. IV. ÚS 690/21, pro porušení základního práva stěžovatelky na zákonného soudce zaručeného podle čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Devátý senát byl zavázán k tomu, aby postupoval podle § 17 odst. 1 s. ř. s. a věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť mezi tříčlennými senáty NSS (druhým a devátým) existuje rozpor ohledně výkladu závěrů rozšířeného senátu přijatých v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, ve věci Jihočeská univerzita, v důsledku kterého byla rozdílně hodnocena povaha oznámení ze dne 17. 6. 2014.

[6] Pro úplnost dodává, že v nynější věci jsou sporné také další otázky, se kterými se však devátý senát na rozšířený senát neobrací. Stěžovatelka nezpochybnila pouze závěr městského soudu, že ve věci bylo vydáno rozhodnutí o definitivním krácení dotace. Brojí též proti tomu, že ji městský soud nevyzval k úpravě žalobního typu, zpochybňuje datum doručení oznámení ze dne 17. 6. 2014 a vznáší námitky nicotnosti tohoto oznámení. Otázka doručení oznámení je však ryze skutková, požadavky na procesní postup městského soudu byly jasně vymezeny existující judikaturou a řešení námitek nicotnosti by připadalo v úvahu pouze u přípustné žaloby. Žádná z těchto otázek nebyla řešena ani ve zrušujícím nálezu Ústavního soudu.

[7] Věcně se tedy důvody pro postoupení rozšířenému senátu týkají výlučně otázky, zda oznámení ze dne 17. 6. 2014 je rozhodnutím o definitivním snížení dotace. Pro účely jejího posouzení považuje devátý senát za účelné nejprve popsat relevantní skutkové okolnosti věci. Následně shrne stěžejní závěry rozhodnutí ve věci Jihočeská univerzita, popíše, jakým způsobem jsou podle jeho názoru aplikovány v rozhodovací činnosti tříčlenných senátů, a v souvislosti s tím také uvede svůj právní názor na věc. Konečně uvede, v čem se jeho závěry odlišují od těch, které přijal druhý senát v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č. j. 2 Afs 167/2018 – 38, a proč jej Ústavní soud zavázal k předložení věci rozšířenému senátu.

II. Rozhodné skutkové okolnosti

[8] Stěžovatelce byla na základě rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2011 o poskytnutí dotace s nepřímými náklady č. 32.1/002/2011, v rámci operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost, poskytnuta dotace na projekt „Podpora výuky studijních oborů dálkové formy zavedením e-learningové podpory, vytváření studijních opor ve spolupráci s odborníky z praxe“ v celkové výši 4 054 699,48 Kč. Dotace byla spolufinancovaná z prostředků z rozpočtu Evropské unie.

pokračování

[9] Oznámením příjemci podpory o nesrovnalosti a předání věci finančnímu úřadu ze dne 7. 5. 2013, č. j. MSMT-18324/2013, žalovaný stěžovatelce sdělil, že dle jeho názoru uplatnila nezpůsobilý výdaj ve výši 941 580,53 Kč (mělo dojít k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky) a dopustila se porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. O uvedenou částku jí proto krátil žádost o platbu a věc předal příslušnému finančnímu úřadu.

[10] Věcí se následně zabýval Finanční úřad pro Plzeňský kraj, který na rozdíl od žalovaného nezjistil okolnosti, které by měly za následek porušení rozpočtové kázně, jak vyplývá ze zprávy o daňové kontrole ze dne 10. 7. 2013, č. j. 1247955/13/2300-04705-402662.

[11] Stěžovatelka po obdržení zprávy o daňové kontrole požádala žalovaného, aby revidoval své stanovisko (podání ze dne 28. 8. 2013), na což jí žalovaný sdělil, že pro účely řešení situací, kdy správce daně zaujme jiné stanovisko než on, byla zřízena pracovní skupina, která stěžovatelčinu věc opětovně posoudí, a následně jí bude sděleno konečné stanovisko (přípis žalovaného ze dne 23. 9. 2013).

[12] V následně vydaném oznámení ze dne 17. 6. 2014, tedy v aktu, který městský soud i devátý senát vyhodnotily jako rozhodnutí o definitivním krácení dotace, žalovaný stěžovatelce sdělil, že po kontrolním zjištění vyhodnoceném jako podezření na nesrovnalost a po zprávě o daňové kontrole rozhodl o potvrzení nesrovnalosti a tedy nezpůsobilosti dotčeného výdaje ve výši 941 580,53 Kč. Vzhledem k tomu, že o tuto částku byla krácena žádost o platbu, má se za to, že povinnost navrácení částky byla splněna. V části oznámení označené jako odůvodnění dále vysvětlil, v čem spatřuje porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky a jaká ustanovení rozhodnutí o poskytnutí dotace a dalších souvisejících dokumentů byla porušena. Závěrem uvedl, že proti rozhodnutí nelze podat odvolání.

[13] V následujících dvou letech si stěžovatelka se žalovaným opakovaně vyměňovala korespondenci, jejímž obsahem byly – zjednodušeně řečeno – opakované žádosti stěžovatelky o revizi uvedeného stanoviska a sdělení žalovaného, že těmto žádostem nelze vyhovět.

[14] Dne 26. 10. 2016 stěžovatelka podala u městského soudu žalobu, kterou se bránila proti zásahu žalovaného spočívajícímu v zadržování dotace. Žaloba byla odmítnuta z důvodů popsanych výše.

III. Právní úprava, závěry rozšířeného senátu ve věci Jihočeská univerzita

[15] Podle § 14e odst. 1, věty první, rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, platilo, že *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.*

[16] Interpretace tohoto ustanovení a jeho aplikace v praxi působila po dlouhou dobu značné problémy, odpověď na většinu souvisejících otázek však přineslo rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci Jihočeská univerzita, jehož závěry jsou dle názoru devátého senátu konstantně vykládány a aplikovány v rozhodovací činnosti tříčlenných senátů.

[17] Rozšířený senát v citovaném usnesení uzavřel, že pokud se poskytovatel dotace domníval, že byla porušena pravidla pro zadání veřejné zakázky, aniž současně byla porušena rozpočtová kázeň, měl podle citovaného ustanovení pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takové rozhodnutí je ve správním soudnictví přezkoumatelné v režimu žaloby proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.

[18] Pro určení pravomoci v konkrétním případě je rozhodující, zda již došlo k výplatě sporných prostředků, neboť pouze tehdy může pojmově dojít k porušení rozpočtové kázně. V situacích, kdy již příslušné prostředky byly vyplaceny, může poskytovatel pouze pozastavit další platby či jejich část (jedná se o rozhodnutí v režimu § 14e rozpočtových pravidel, ale pouze dočasné) a je na správci daně, aby s konečnou platností posoudil, zda došlo k porušení rozpočtové kázně. Jeho závěrem je následně poskytovatel dotace vázán. Pokud však příslušné prostředky doposud nebyly vyplaceny, je pojmově vyloučeno, aby došlo k porušení rozpočtové kázně, a správce daně nemá pravomoc o něm rozhodovat. Za takových okolností může poskytovatel dotace rozhodnout o nevyplacení dotace či její části s konečnou platností (viz také navazující judikatura tříčlenných senátů, např. rozsudky ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 78, ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017 - 36, ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 Afs 376/2017 - 49, či ze dne 7. 3. 2019, č. j. 5 Afs 123/2018 - 45).

[19] Vzhledem k tomu, že podle § 14e rozpočtových pravidel mohl poskytovatel dotace dle okolností věci rozhodnout jak o dočasném pozastavení výplaty dotace či její části, tak o jejím definitivním nevyplacení, rozšířený senát zdůraznil, že se příjemce dotace musel vždy z příslušného rozhodnutí dozvědět, o kterou z těchto variant se jedná.

IV. Právní názor devátého senátu

[20] Z rozhodnutí ve věci Jihočeská univerzita plyne, že při posuzování věci, jako je nyní, je velmi důležité posoudit obsah jednotlivých úkonů poskytovatele dotace. Podle názoru devátého senátu je tomu tak proto, že formy, ve kterých byla opatření podle § 14e rozpočtových pravidel vydávána, byly (z důvodu strohosti zákonné úpravy i nejednotnosti judikatury předcházející rozhodnutí rozšířeného senátu, k jejímu přehledu viz např. rozsudek NSS ze dne 13. 8. 2020, č. j. 6 Afs 61/2020 - 41) různé, přesto – nebo právě proto – však bylo nezbytné vyjasnit, jak konstruovat obranu příjemců dotace tak, aby byla smysluplná a zároveň se řídila objektivně danými pravidly.

[21] Devátý senát má za to, že tento přístup se projevil v praxi tříčlenných senátů tak, že v každé věci s ohledem na její specifické okolnosti zjišťovaly, zda existuje úkon poskytovatele dotace, z jehož obsahu příjemci dotace mělo a mohlo být zřejmé, že mu

pokračování

platba dotace byla dočasně či finálně pozastavena, případně, kterým aktem se tak stalo poprvé. Právě tento akt pak označily za rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel a až při případném meritorním přezkumu se zabývaly otázkou, zda ještě vyhoví formálním požadavkům kladeným na rozhodnutí obecně (viz rozsudky ze dne 4. 5. 2017, č. j. 1 As 279/2016 – 47, bod 18, ze dne 27. 7. 2017, č. j. 9 As 94/2016 – 48, zejména body 41 až 43, ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 114/2017 – 58, bod 27, ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 Afs 376/2017 – 49, body 17 až 19, ze dne 14. 5. 2020, č. j. 1 Afs 126/2019 – 32, body 27 až 31, ze dne 19. 4. 2021, č. j. 4 Afs 165/2019 – 48, body 42 až 47).

[22] Nahlížíme-li touto optikou na nynější věc, je zřejmé, že rozhodnutím, kterým byla stěžovatelce s konečnou platností snížena dotace, je oznámení ze dne 17. 6. 2014. Žádný z dřívějších kroků poskytovatele dotace ještě nesměřoval k definitivnímu krácení: nejprve vyčkával na závěry správce daně a následně na stanovisko orgánu, který interně určil k řešení situací, kdy má správce daně a poskytovatel dotace na věc odlišný náhled. Poté, co bylo toto stanovisko přijato, o něm stěžovatelku informoval. Z oznámení ze dne 17. 6. 2014 jasně vyplývá, že žalovaný přes odlišný náhled správce daně setrval na tom, že ve věci došlo k nesrovnalosti a stěžovatelce bude dotace krácena o příslušnou část.

[23] Lze dodat, že sporná částka nebyla stěžovatelce nikdy vyplacena a žalovaný měl podle § 14e rozpočtových pravidel pravomoc rozhodnout o tom, že ji krátí s konečnou platností, shledal-li porušení předvídané § 14e rozpočtových pravidel (splnění jiných podmínek pro aplikaci tohoto ustanovení nebylo sporné). Znamená to sice, že správce daně nebyl kompetentní ke konstatování porušení rozpočtové kázně a související procesní postup tak neměl být realizován, na výše uvedený závěr to však nemá vliv. Stěžejní pro posouzení věci je, kdy z postupu žalovaného mohla (a měla) vyrozumět, že jí část dotace s konečnou platností krátí.

[24] Závěrem této části považuje devátý senát za vhodné zdůraznit, že desátý a čtvrtý senát hodnotily ve výše zmíněných věcech sp. zn. 10 Afs 376/2017 a sp. zn. 4 Afs 165/2019 v podstatných rysech totožný postup totožného poskytovatele dotace a dospěly k totožnému závěru jako devátý senát, že dotace byla finálně krácena na základě oznámení rozhodnutí Řídicího orgánu OP VK.

V. Důvod postoupení rozšířenému senátu

[25] Druhý senát však přistoupil k povaze oznámení ze dne 17. 6. 2014 odlišně v rozsudku ze dne 11. 11. 2020, č. j. 2 Afs 167/2018 – 38. Na rozdíl od doposud citovaných věcí se sice zabýval otázkou, zda tento akt mohl být posledním procesním úkonem ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s., jelikož v jeho věci bylo sporné, zda stěžovatelka podala včas žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, avšak dospěl k závěru, že oznámení ze dne 17. 6. 2014 vůbec nemůže představovat procesní úkon podle citovaného ustanovení, což s sebou implicitně nese i závěr, že nejde o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[26] Svůj názor odůvodnil tím, že zákon nepředpokládal postup spočívající v potvrzení již vydaného stanoviska, obsah oznámení odpovídal radě dalších vyjádření

žalovaného a ani sám žalovaný nepovažoval oznámení ze dne 17. 6. 2014 za nové rozhodnutí ani oznámení ve smyslu § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel (viz bod 72 jeho rozsudku).

[27] Takto vedené úvahy dle názoru devátého senátu nezohledňují důraz, který je v rozhodnutí ve věci Jihočeská univerzita kladen na obsah aktů poskytovatelů dotace, a v konečném důsledku jsou v rozporu jak s tímto rozhodnutím, tak s navazující judikaturou, a to minimálně s citovanými věcmi sp. zn. 10 Afs 376/2017 a sp. zn. 4 Afs 165/2019 (je nicméně korektní uvést, že ve druhé z nich bylo rozhodnuto až po vydání rozhodnutí druhého senátu).

[28] Podle devátého senátu nemůže být pro posouzení povahy oznámení ze dne 17. 6. 2014 rozhodující, jak ho žalovaný označuje a jaký měl na jeho povahu názor. Stěžejní je, co bylo objektivně jeho obsahem a jaký byl jeho dopad do sféry stěžovatelky. V nynější věci přitom – s ohledem na její procesní průběh a obsah úkonů žalovaného – vedlo sporné oznámení ke kvalitativnímu posunu v tom směru, že krácení dotace stěžovatelce se stalo definitivním, jak bylo vysvětleno výše (k takovému posunu naopak nemohlo dojít žádnými pozdějšími obsahově shodnými vyjádřeními). To, že žalovaný v oznámení „potvrzoval své původní stanovisko“, odpovídá jeho výše zmíněnému internímu postupu, o jehož existenci byla stěžovatelka vyrozuměna. Nejednalo se sice o postup explicitně předvídaný zákonem, to ale na obsahu oznámení a jeho praktickém významu nic nemění.

[29] Devátý senát dospěl při prvním posouzení věci k závěru, že popsaná situace není důvodem k postupu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. a předložení věci rozšířenému senátu. V prvním rozsudku vydaném v této věci to sice výslovně nezmínil, uvedl nicméně, že závěry druhého senátu považuje za rozporné s dosavadní judikaturou, jejímiž závěry a aplikací se zabýval v podstatné části vlastního odůvodnění. Žádný z účastníků nenavrhoval, aby věc byla postoupena rozšířenému senátu, neargumentoval výše uvedenými závěry druhého senátu a dokonce ani neupozorňoval na existenci jeho rozsudku. S ohledem na to považoval devátý senát za dostatečné, že se k tomuto problému pouze stručně vyjádřil.

[30] Jak již však bylo výše uvedeno, tento postup byl Ústavním soudem shledán jako neústavní. Druhý a devátý senát podle Ústavního soudu odlišně vykládají závěry rozšířeného senátu ve věci Jihočeská univerzita, v důsledku čehož rozdílně posoudily povahu oznámení ze dne 17. 6. 2014, a tento rozpor musí být odstraněn rozšířeným senátem. Devátému senátu proto nezbylo, než se na něj obrátit s otázkou:

- zda „Oznámení příjemci podpory rozhodnutí Řídícího orgánu OP VK ve věci nezpůsobilosti výdaje projektu“ ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-15976/2014-1, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

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

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Zdeněk Kühn, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Filip Dienstbier, JUDr. Barbara Pořízková, Mgr. Aleš

pokračování

Roztočil, JUDr. Petr Mikeš. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

V téže lhůtě mohou účastníci rovněž podat svá vyjádření k právní otázce předkládané rozšířenému senátu.

V Brně dne 24. června 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu