



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Josefa Baxy a soudců Filipa Dienstbiera, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Aleše Roztočila a Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **Vyšší odborná škola zdravotnická, managementu a veřejnosprávních studií, s. r. o.**, sídlem Ledecká 1365/35, Plzeň, zastoupená Mgr. Bc. Klárou Luhanovou, advokátkou, sídlem Šafaříkovy sady 2455/5, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v zadržování části dotace ve výši 941 580,53 Kč, 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 :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 10. 2019, č. j. 5 A 188/2016-75, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

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 (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 (dále jen „rozpočtová pravidla v rozhodném znění“), 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 Nejvyššího správního soudu tento závěr vyhodnotil jako souladný s konstantní judikaturou 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 Ústavním soudem 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.

II. Důvody předložení rozšířenému senátu a právní názor předkládajícího senátu

[6] Devátý senát, jsa vázán závazným právním názorem vyjádřeným v citovaném nálezu Ústavního soudu, postoupil usnesením ze dne 24. 6. 2021, č. j. 9 Afs 314/2019 - 69 projednávanou věc rozšířenému senátu. Poukázal na závěry usnesení rozšířeného senátu ve věci *Jihočeská univerzita* a na navazující judikaturu Nejvyššího správního soudu a setrval na názoru, že úkon žalovaného ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-15976/2014-1, je rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. ve smyslu usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*. S ohledem na závazný právní názor Ústavního soudu a rozsudek ze dne 11. 11. 2020, č. j. 2 Afs 167/2018-38, se devátý senát na rozšířený senát obrátil s otázkou,

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

III. Posouzení rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

[7] Stejně jako devátý senát je i rozšířený senát vázán závěrem nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/21. Ten, mimo jiné, konstatoval: „Rozhodující je, že v obou řízeních byla (s rozdílným výsledkem) posuzována povaha stejného oznámení ze dne 17. 6. 2014. Proto nepředložil-li 9. senát věc rozšířenému senátu a ve věci sám rozhodl, uplatnil státní moc v rozporu s čl. 38 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, čímž

pokračování

zatížil řízení vadou nesprávně obsazeného soudu, jež v rovině ústavněprávní představuje porušení ústavního práva na zákonného soudce.“

[8] Rozšířenému senátu proto nepřísluší posuzovat, zda se závěry druhého senátu ve věci sp. zn. 2 Afs 167/2018 a devátého senátu v nyní projednávané věci skutečně vylučují, případně v jakém rozsahu a smyslu, neboť tím by polemizoval s kasačně závaznými závěry Ústavního soudu. Pravomoc rozšířeného senátu je dána s ohledem na závazný právní názor Ústavního soudu.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

a) východiska

[9] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v rozhodném znění 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. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.*

[10] Podle § 14e odst. 2 téhož zákona *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.*

[11] Podle § 14e odst. 4 pak platilo, že *na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.* Ústavní soud nálezem ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, vyslovil, že výluka ze soudního přezkumu byla protiústavní.

[12] Výkladem citované úpravy se rozšířený senát zabýval již v usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, v němž dospěl k následujícím závěrům. Nevyplatí-li poskytovatel příjemci část dotace podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v rozhodném znění, má povinnost to příjemci oznámit a tento jeho úkon je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (body 57–59). Zatímco v některých případech je poskytovatel oprávněn tímto způsobem rozhodnout toliko o dočasném nevyplacení části dotace, v jiných může být jeho rozhodnutí i definitivní. Rozsah oprávnění poskytovatele, pokud jde o konečné posouzení, se s ohledem na zákonné vymezení porušení rozpočtové kázně odvíjí od toho, zda je porušení pravidel spatřováno ve vztahu k již vyplaceným finančním prostředkům dotace nebo její části, nebo ve vztahu k prostředkům, které vyplaceny nebyly.

[13] Pokud již byly vyplaceny prostředky, v jejichž použití příjemcem je spatřováno porušení pravidel, může poskytovatel svým rozhodnutím toliko dočasně pozastavit výplatu další části dotace. Případné *porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie* by totiž představovalo porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 rozpočtových pravidel, které je oprávněn posuzovat pouze příslušný správce daně (usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, body 61–74). Závěry správce daně jsou pro poskytovatele závazné a odvíjí se od nich i konečný dopad rozhodnutí poskytovatele o nevyplacení části dotace (bod 76). „*Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena [...], vyplatit. Nevyplacení dotace bylo skutečně jen dočasné. Konstatuje-li však správce daně porušení rozpočtové kázně a vyměří odvod za její porušení, k proplacení dotace nedojde, protože nevyplacená část dotace se započte na vyměřený odvod [...]. Nevyplacení dotace poskytovatelem je ve spojení s vyměřeným odvodem za porušení rozpočtové kázně jejím trvalým snížením.*“ (bod 77).

[14] Pokud naopak porušení pravidel souvisí s dosud nevyplacenými prostředky z dotace, nemohlo k porušení rozpočtové kázně ještě pojmově dojít a správce daně nemůže do věci vstupovat. Rozhodnutí poskytovatele o finálním nevyplacení části dotace je v takové situaci jediným a konečným rozhodnutím (usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, body 80–87). „*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 odst. 1 rozpočtových pravidel v rozhodném znění] 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.*“ (bod 93).

[15] Jak vyplývá z výše uvedeného, mezi oběma situacemi je tedy v případě konečného rozhodnutí třeba rozlišovat na základě toho, zda poskytovatelem spatřované porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek souvisí s použitím již vyplacených prostředků dotace, nebo naopak s prostředky, které dosud vyplaceny nebyly. Naopak sama skutečnost, že v důsledku rozhodnutí poskytovatele dotace podle § 14e dotačních pravidel příjemce dotace část přiznaných dotačních prostředků neobdrží, rozlišovacím kritériem být nemůže.

[16] Rozšířený senát neshledal důvod, pro který by bylo namístě se od výše shrnutých závěrů odchýlit.

b) aplikace na posuzovanou věc

[17] Městský soud při posuzování přípustnosti žaloby proti zásahu spočívajícímu v zadržení části dotace dospěl k závěru, že žalovaným vydané oznámení příjemci dotace ze dne 17. 6. 2014 je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Při posouzení povahy tohoto úkonu se však neřídil kritérii vymezenými v usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*. Ačkoliv na toto usnesení odkázel, nezabýval se otázkou, zda se poskytovatelem spatřované porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky týkalo použití již vyplacených prostředků dotace, nebo dosud nevyplacených.

[18] Jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatelce byla dotace poskytnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 12. 12. 2011, a to v celkové výši 4 054 699,48 Kč. Podle rozhodnutí měla být první část dotace ve výši 1 419 144 Kč poskytnuta stěžovatelce ve formě zálohy určené na hrazení nákladů projektu, a to na účelově vázaný projektový účet do 30 dnů od obdržení podepsaného prohlášení příjemce dotace. Další části dotace měly být poskytovány na základě žádostí o platbu, a to ve výši odpovídající prokázaným způsobilým výdajům. Ze zprávy o daňové kontrole vyplývá, že na projektový účet stěžovatelky jako příjemce dotace byla dne 16. 3. 2012 skutečně převedena částka ve výši 1 419 144 Kč.

[19] Podle zprávy o daňové kontrole žalobce z tohoto účtu dne 7. 8. 2012 uhradil fakturu dodavateli veřejné zakázky ve výši 797 949,60 Kč. Rovněž z dokumentu „hlášení nesrovnalosti“, tvořícího přílohu podnětu žalovaného ze dne 7. 5. 2013 příslušnému správci daně vyplývá, že žalobce z tohoto účtu dne 7. 8. 2012 uhradil fakturu dodavateli za zakázku „*Dodávka zařízení a vybavení pro podporu výuky studijních oborů dálkové formy studia zavedením e-learningové podpory a zařízení a vybavení pro tvorbu e-learningových podpor*“ ve výši 797 949,60 Kč. Právě v souvislosti s touto platbou, spolu s na ni navázanými nepřímými náklady ve výši 18 %, poskytovatel dotace konstatoval porušení pravidel ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění.

pokračování

[20] Obsah spisu nasvědčuje tomu, že přinejmenším částka představující přímé náklady byla uhrazena z dotačních prostředků na projektovém účtu. To by znamenalo, že se jednalo o nakládání s vyplacenými dotačními prostředky s následujícími důsledky pro posuzovanou věc.

[21] Domníval-li se žalovaný jako poskytovatel, že při vynaložení těchto prostředků došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, mohl rozhodnout toliko o dočasném pozastavení výplaty další části dotace. Pouze správce daně však měl pravomoc posoudit, zda k porušení těchto pravidel a rozpočtové kázně skutečně došlo.

[22] Jak je navíc zřejmé ze zprávy o daňové kontrole ze dne 10. 7. 2013, správce daně dospěl k opačnému závěru, totiž že k porušení rozpočtové kázně nedošlo, neboť zakázka nebyla zadána diskriminačním způsobem. Tento závěr byl pro žalovaného jako poskytovatele závazný (usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*, body 75 až 77).

[23] Především ale v dané situaci neměl žalovaný pravomoc k vydání rozhodnutí o definitivním krácení dotace. I pokud by tedy oznámení příjemci dotace ze dne 17. 6. 2014, obsahující konečné stanovisko poskytovatele dotace o nezpůsobilosti dotčených výdajů, splňovalo jak obsahová, tak formální kritéria pro závěr, že se jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jednalo by se o rozhodnutí nicotné.

[24] Stěžovatelka nebyla povinna se namísto zásahové žaloby domáhat vyslovení nicotnosti takového rozhodnutí v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., jak dovodil městský soud, neboť ani úspěch v tomto řízení by jí nepřinesl účinnou ochranu jejích práv. Tu, v podobě příkazu žalovanému ze strany soudu, aby jí zadržované prostředky vyplatil, mohla poskytnout pouze zásahová žaloba podle § 82 s. ř. s. V řízení o ní je na soudu, aby případnou nicotnost rozhodnutí správního orgánu posoudil jako předběžnou otázku. Na nicotné rozhodnutí se totiž nevztahuje presumpce platnosti a správnosti, naopak se na ně „*vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno a veřejnou mocí dokonce ani nesmí být vynucováno*“ (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010-65, č. 2837/2013 Sb. NSS, bod 32). Přípustnosti zásahové žaloby podle § 85 s. ř. s. proti jednání správního orgánu odvíjejícího se od nicotného rozhodnutí nebrání skutečnost, že určení nicotnosti takového rozhodnutí se žalobce mohl domáhat žalobou podle § 65 s. ř. s.

[25] Rozšířený senát připouští, že nelze zcela vyloučit, že přímé náklady na úhradu sporné veřejné zakázky nebyly uhrazeny z dotačních prostředků. Tak by tomu bylo například tehdy, pokud by dotační prostředky převedené na projektový účet byly vyčerpány na jiná plnění a pro úhradu sporné zakázky byly využity vlastní prostředky stěžovatelky (převedené za tím účelem na projektový účet). Spis žalovaného však pro takovou skutkovou verzi neposkytuje ani nejmenší oporu a ani účastníci řízení nic takového netvrdili ani neprokázali.

[26] Pokud jde o nepřímé náklady, ze spisu není zřejmé, zda došlo k jejich skutečnému čerpání z projektového účtu, tedy zda byly uhrazeny z dotačních prostředků a zda byla i tato část dotace vyčerpána. Je opět na účastnících řízení, aby relevantní okolnosti tvrdili a prokázali. Není vyloučeno ani to, že v případě zadržování částky odpovídající nepřímým nákladům bude namíste učinit odlišný závěr než v případě nákladů přímých. Zatímco zadržování částky odpovídající přímým nákladům může představovat nezákonný zásah, o nevyplacení nepřímých nákladů mohl být žalovaný oprávněn vydat rozhodnutí.

[27] Napadené usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby proti tvrzenému nezákonnému zásahu je však v každém případě nezákonné. Městský soud totiž otázku, zda

ve věci bylo vydáno rozhodnutí, které by činilo zásahovou žalobu nepřipustnou, posoudil v rozporu s výše uvedenými hledisky plynoucími z usnesení ve věci *Jihočeská univerzita*. Nezkoumal totiž, zda se žalovaným spatřované porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky vztahuje k již vyplaceným prostředkům dotace, či nikoliv.

[28] Usnesení městského soudu o odmítnutí návrhu je tudíž nezákonné a je dán kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Jelikož devátý senát by při vázanosti výše vyloženým právním názorem nemohl dospět k jinému závěru, rozšířený senát věc projednal a rozhodl sám z důvodu hospodárnosti řízení v souladu s § 71 odst. 1 jednacího řádu Nejvyššího správního soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Rozšířený senát v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[30] V souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. je městský soud vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. prosince 2022

Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu