



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Evy Šonkové a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobkyně: **Vyšší odborná škola zdravotnická, managementu a veřejnosprávních studií, s. r. o.**, se sídlem Ledecká 1365/35, Plzeň, zastoupena 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, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 11 A 165/2017-131,

t a k t o :

- I. V řízení **s e p o k r a č u j e .**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 11 A 165/2017-131, **se ve výrocích II. a III. ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- III. Ve vztahu k výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2021, č. j. 11 A 165/2017-131, se kasační stížnost **o d m í t á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a související řízení

[1] V rámci operačního programu „Vzdělávání pro konkurenceschopnost“ byla žalobkyni na základě rozhodnutí žalovaného o poskytnutí dotace s nepřímými náklady ze dne 12. 12. 2011 poskytnuta dotace v celkové výši 4 054 699,48 Kč spolufinancovaná z prostředků ze státního rozpočtu a z prostředků z rozpočtu Evropské unie. Žalovaný pro nedostatky v zadávacím řízení část dotace ve výši 941 580,53 Kč nevyplatil. Následovala

daňová kontrola, při které správce daně porušení rozpočtové kázně neshledal a odvod neuložil. Žalovaný však setrval na svém přesvědčení, že v zadávacím řízení došlo k porušení zákazu diskriminace.

[2] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) se kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku, jímž Městský soud v Praze (dále jen „napadený rozsudek“ a „krajský soud“), ve výroku I. rozhodl, že žaloba se vztahuje k žádosti o vydání nového rozhodnutí odmítá. Ve výroku II. rozhodl, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, kterým rozhodne o nevyplacení části dotace ve výši 941 580,53 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku.

[3] Ve věci krajský soud rozhodoval znovu poté, co druhý senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 11. 11. 2020, č. j. 2 Afs 167/2018–38, zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 4. 2018, č. j. 11 A 165/2017–77, o odmítnutí žaloby pro opožděnost, a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 Afs 167/2018–38 rozhodl, že žaloba žalobkyně ohledně nevyplacení části dotace byla podána včas. Při svém posouzení hodnotil, který z procesních úkonů patrných ze správního spisu byl posledním ve smyslu § 80 odst. 1 *in fine* zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), přičemž se v odstavci [72] vyslovil k obsahu a povaze oznámení ze dne 17. 6. 2014.

[4] Vedle toho ohledně nevyplacení téže části dotace ve věci žalobkyně devátý senát Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 14. 1. 2021, č. j. 9 Afs 314/2019–38, zamítl kasační stížnost žalobkyně, přičemž vyjádřil souhlas se závěrem krajského soudu v usnesení ze dne 25. 10. 2019, č. j. 5 A 188/2016–75, že žalobu na ochranu před nezákonným zásahem spočívajícím v nevyplacení části dotace žalovaným je nutno pro nepřipustnost odmítnout. Oznámení ze dne 17. 6. 2014 totiž označil za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., takže obrana žalobou na ochranu před nezákonným zásahem nemá místo (jediným prostředkem ochrany tak je žaloba proti rozhodnutí podle § 65 a násl. s. ř. s.). V tomto rozsudku devátý senát v souvislosti s rozsudkem druhého senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 167/2018–38 také vyslovil, že „*si je vědom odlišného náhledu na povahu oznámení ze dne 17. 6. 2014, prezentovaného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2020, č. j. 2 Afs 167/2018–38, v souvislosti s hodnocením, který z úkonů je posledním procesním úkonem ve věci ve smyslu § 80 odst. 1 s. ř. s. (určení tohoto úkonu je stěžejní pro posouzení včasnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 a násl. s. ř. s.) [...] Pro posouzení povahy oznámení ze dne 17. 6. 2014 však nemůže být 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. S ohledem na závěry rozšířeného senátu v usnesení č. j. 6 Afs 270/2015–48 je zejména významné, že na základě oznámení ze dne 17. 6. 2014 došlo ve věci 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 internímu postupu zmíněnému v předchozím odstavci a skutečnosti, že setrval na důvodech, pro které konstatoval porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, přestože správce daně měl na tuto otázku názor jiný.“*

pokračování

[5] Rozsudek devátého senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 314/2019-38 však Ústavní soud nálezem sp. zn. IV. ÚS 690/21 ze dne 18. 5. 2021 zrušil, neboť jím bylo porušeno právo stěžovatelky na zákonného soudce. Ústavní soud Nejvyšší správní soud zavázal k tomu, aby postupoval podle § 17 odst. 1 s. ř. s. a věc postoupil k rozhodnutí rozšířenému senátu, neboť mezi tříčlennými senáty (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] Devátý senát Nejvyššího správního soudu tedy postoupil věc rozšířenému senátu a obrátil se na něj 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.

[7] Rozšířený senát rozsudkem ze dne 14. 12. 2022, č. j. 9 Afs 314/2019-78, usnesení krajského soudu ve věci zásahové žaloby ze dne 25. 10. 2019, č. j. 5 A 188/2016-75, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Shrnul východiska plynoucí z usnesení rozšířeného senátu ve věci *Jihočeská univerzita* s akcentem na nutnost rozlišovat, zda poskytovatelem dotace spatřované porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek souvisí s použitím již vyplacených prostředků dotace, nebo s prostředky, které dosud vyplaceny nebyly. Protože obsah spisu nasvědčuje tomu, že se v této věci jednalo o nakládání s vyplacenými dotačními prostředky, přicházelo v úvahu toliko dočasné pozastavení výplaty další části dotace. Pravomoc posoudit, zda k porušení pravidel a rozpočtové kázně skutečně došlo, náležela výhradně správci daně. Z toho pak plyne, že stěžovatel k vydání rozhodnutí o definitivním krácení dotace pravomoc neměl, takže i kdyby oznámení ze dne 17. 6. 2014 splňovalo kritéria pro závěr, že se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. jedná, šlo by o rozhodnutí nicotné. Účinnou ochranu práv žalobkyně by mohla tedy přinést pouze zásahová žaloba podle § 82 a násl. s. ř. s.

[8] Rozšířený senát zavázal krajský soud, aby v řízení o zásahové žalobě posoudil případnou nicotnost rozhodnutí správního orgánu jako předběžnou otázku, zohlednil, že závěr správce daně, že k porušení rozpočtové kázně nedošlo, je pro poskytovatele dotace (žalovaného) závazný, a na základě zjištění, zda se porušení pravidel vztahuje k vyplaceným či nevyplaceným prostředkům dotace, znovu rozhodl.

II. Posouzení této věci Nejvyšším správním soudem

[9] Zatímco poprvé rozhodoval krajský soud pouze o včasnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti, v nyní napadeném rozsudku již (na základě pokynu NSS v rozsudku č. j. 2 Afs 167/2018-38) posuzoval její důvodnost, neboť byl vázán závěrem o tom, že byla podána včas. Vážil tedy, zda měl stěžovatel povinnost vydat rozhodnutí o nevyplacené části dotace ve výši 941 580,53 Kč, anebo ne.

[10] Stěžovatel kasační stížnost opírá o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Nesouhlasí s uloženou povinností vydat rozhodnutí, neboť to neplyne z rozpočtových pravidel ani z judikatury správních soudů. Je přesvědčen, že na vydání rozhodnutí žalobkyně nemá právní nárok a má se domáhat ochrany cestou zásahové žaloby.

Krajskému soudu vytkl, že svým rozhodnutím připustil vydání takového rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel, kterým by se určovalo vyplacení zadržované části dotace, ačkoli lze rozhodnout pouze o jejím nevyplacení (právo na výplatu totiž vzniklo již rozhodnutím o poskytnutí dotace). Nesouhlasí ani s tím, že by měl pravomoc rozhodovat o žádosti o vyplacení zadržované části dotace, neboť rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel se vydává z moci úřední. Nadto není ve věci nečinný, protože již rozhodnutí vydal. Ve shodě se závěrem Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 9 Afs 314/2019–38 za ně považuje oznámení ze dne 17. 6. 2014.

[11] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s napadeným rozsudkem. Je přesvědčena, že pokud správce daně nesrovnalosti neshledal, lze se domáhat i pozitivního rozhodnutí o uvolnění zadržované části dotace. Zásahovou žalobu podala paralelně kvůli nejasnosti právní úpravy. S tím, že by již bylo rozhodnuto dříve oznámením ze dne 17. 6. 2014, nesouhlasí. Navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[12] Pro výsledek tohoto řízení je nutné zohlednit závěry, ke kterým ve věci zásahové žaloby mezi týmiž účastníky a ohledně téže části dotace v tomto více než nepřehledném případě dospěl rozšířený senát v rozsudku č. j. 9 Afs 314/2019–78, neboť druhý senát nemůže vydat rozhodnutí, které by bylo se závěry učiněnými rozšířeným senátem v rozporu (platí princip horizontální závaznosti).

[13] Ohledně téže části dotace rozšířený senát na podkladě obsahu správního spisu (srov. odstavce [18] a [19] rozsudku č. j. 9 Afs 314/2019–78) již konstatoval, že na projektový účet žalobkyně jako příjemce dotace byla 16. 3. 2012 převedena první část dotace ve výši 1 419 144 Kč a v souvislosti s platbou provedenou z tohoto účtu dne 7. 8. 2012 na úhradu faktury ve výši 797 949,60 Kč spolu s na ni navázanými nepřímými náklady ve výši 18 % poskytovatel dotace shledal porušení rozpočtových pravidel. Takový dílčí závěr rozšířeného senátu znamená, že krajský soud bude muset důvodnost žaloby na ochranu před nečinností stěžovatele posoudit znovu. Podobně jako jiný senát krajského soudu ve věci řešené rozšířeným senátem pod sp. zn. 9 Afs 314/2019 ani v této věci se krajský soud náležitě nezabýval otázkou, zda se žalovaným spatřované porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky týkalo použití již vyplacených prostředků dotace, nebo dosud nevyplacených. V odstavci [61] napadeného rozsudku krajský soud pouze lakonicky konstatoval, že „ze spisového materiálu vyplývá, že předmětná část dotace nebyla příjemci dotace poskytovatelem dosud vyplacena“, aniž tento svůj závěr opřel o konkrétní listiny nebo jiné důkazy, což jej činí nepřezkoumatelným. Bez dalšího jej pak zopakoval ještě v odst. [75], [78] a [80] a tato nepodložená premisa pak vedla i k tomu, že vyhodnotil judikát Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 10. 2018, č. j. 6 Afs 358/2017–39, jako nepřiléhavý, neboť se týkal vyplacených dotačních prostředků.

[14] Novému posouzení krajským soudem se za tohoto stavu věci nelze vyhnout, neboť ve vztahu k již vyplaceným prostředkům dotace je totiž nyní jisté, že stěžovatel neměl a ani nyní nemá pravomoc vydat rozhodnutí, takže nemůže obstát výrok II. napadeného rozsudku, který mu takovou povinnost uložil.

[15] Rozšířený senát však skutkový základ neobjasnil bezezbytku. Konstatoval, že zatímco u přímých nákladů dosud zjištěné skutečnosti nasvědčují, že ty na úhradu sporné veřejné zakázky z dotačních prostředků uhrazeny byly, tudíž zadržování jim odpovídající

pokračování

částky mohlo teoreticky představovat nezákonný zásah, u nepřímých nákladů může být podle rozšířeného senátu situace jiná. Ze spisu totiž není zřejmé, zda došlo k jejich skutečnému čerpání z projektového účtu, tedy zda byla i tato část dotace vyčerpána. Tuto otázku ponechal k zodpovězení krajskému soudu ve věci zásahové žaloby, pochopitelně v závislosti na tom, co budou tvrdit účastníci a co se jim podaří prokázat.

[16] Lze tedy shrnout, že pokud by se ukázalo, že tato část dotace vyčerpána nebyla, mohl být stěžovatel oprávněn vydat o finančních prostředcích odpovídajících zmíněným nepřímým nákladům rozhodnutí. Tento závěr je významný i pro další postup v nyní projednávané věci, neboť nečinnostní a zásahová žaloba jsou vůči sobě v poměru speciality. Ohledně sporné části dotace budou výroky soudních rozhodnutí k sobě navzájem v jistém smyslu komplementární. Přímé náklady byly pravděpodobně uhrazeny, takže k odblokování pozastavené výplaty dotačních prostředků může posloužit zásahová žaloba, a nečinnostní žaloba zde nemá místo (je nedůvodná), protože poskytovatel dotace nemá pravomoc rozhodnutí vydat. U nepřímých nákladů záleží na výsledku dokazování, zda bude situace stejná jako u těch přímých, nebo zda se zjistí, že k jejich proplacení nedošlo, takže v částce jim odpovídající mohlo být rozhodnuto o definitivním nevyplacení dotace (zásahová žaloba není přípustná, neboť je ve vztahu k nečinnostní žalobě subsidiární). Pak by pouze v této části byl krajský soud povinen posoudit, zda je stěžovatel, pokud jde o jeho povinnost vydat rozhodnutí, nečinný.

[17] Jelikož je stejná materie, i když z jiného pohledu, předmětem posouzení týmě krajským soudem ve věci zásahové žaloby pod sp. zn. 5 A 188/2016, je třeba, aby výsledky tohoto řízení, pokud jde o skutkový základ celé věci, byly zohledněny i v novém rozhodnutí v nyní projednávaném případě. Pokud by senát krajského soudu, který vydá pozdější rozhodnutí, nesdílel pohled senátu téhož soudu, který rozhodl dříve, zůstává účastníkům možnost domoci se konečného posouzení Nejvyšším správním soudem, ovšem jen v otázkách, k nimž dosud stanovisko nezaujal.

[18] Na otázku, zda je stěžovateli možno uložit povinnost vydat pozitivní rozhodnutí o vyplacení zadržované části dotace, již odpověděl rozšířený senát, když zejm. v odst. [20] až [24] svého rozhodnutí citovaného výše vysvětlil, že skutkový závěr o tom, že šlo o již vyplacené prostředky dotace, ve spojení se závěrem správce daně, že k porušení rozpočtové kázně nedošlo, má mít za následek příkaz soudu, aby stěžovatel provedl faktický úkon a zadržované prostředky vyplatil. Logicky tedy nepřipadá v úvahu, aby soud ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného zavázal k vydání rozhodnutí o tomto obsahu.

[19] Z výroku napadeného rozsudku (citovaného výše v odst. [2]) je zřejmé, že krajský soud uložil stěžovateli povinnost vydat rozhodnutí o nevyplacené části dotace, tedy o nároku samotném, nikoli o žádosti žalobkyně. Výhrady stěžovatele, že krajský soud nesprávně nahlížel na jeho postup jako na rozhodování o žádosti, když v odst. [81] napadeného rozsudku pouze připomněl, co žalobkyně požadovala, jsou nedůvodné.

[20] Stěžovatel v petitu navrhl zrušení napadeného rozsudku jako celku, přestože pokud jde o výrok I., krajský soud žalobu v části odmítl, což lze považovat za procesní neúspěch žalobkyně. Jelikož tím nemohla být způsobena újma na právech žalovaného, je jeho kasační stížnost v tomto rozsahu subjektivně nepřipustná. Proto ji Nejvyšší správní soud

ve vztahu k tomuto výroku napadeného rozsudku podle § 46 odst. 1 písm. c) ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[21] Výrok o nákladech řízení před krajským soudem (výrok III. napadeného rozsudku) byl zrušen jako akcesorický, tedy proto, že obsahově závisel na výroku II. napadeného rozsudku, který při přezkumu neobstál.

III. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě uvedeného Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost částečně důvodnou a napadený rozsudek v rozsahu uvedeném ve výroku zrušil (§ 110 odst. 1 věta před středníkem s. ř. s.) a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. Ve zbytku ji odmítl.

[23] Krajský soud poté, co dá účastníkům prostor reagovat na závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát v jiné jejich věci, jež jsou ovšem pro výsledek tohoto řízení podstatné, rozhodné skutkové a právní otázky posoudí znovu a vydá rozhodnutí respektující právní názor vyjádřený Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] V novém rozhodnutí ve věci krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů tohoto řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 29. března 2023

Mgr. Eva Šonková
předsedkyně senátu