



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Zdeňka Kühna a Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **MORAVOINVEST spol. s r. o.**, Pavlovická 272/18, Olomouc, zastoupené advokátem JUDr. Jakubem Dohnalem, Ph. D., LL.M., Plzeňská 3350/18, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, Letenská 525/15, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj**, Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti rozhodnutí ze dne 30. 5. 2019, čj. MF-6862/2017/1203-34, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, čj. 8 Af 31/2019-70,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 12. 2021, čj. 8 Af 31/2019-70, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] V této věci řešil NSS dvě sporné otázky: 1. zda byl jednostranný zápočet pohledávky jako forma úhrady výdaje projektu nepřipustný, a zda je proto tento výdaj nezpůsobilý, a 2. zda žalobkyně porušila zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a smlouvu o poskytnutí dotace tím, že nevyloučila uchazeče, který nesplnil technickou kvalifikaci v požadovaném rozsahu, a uvedla poskytovateli dotace nepravdivé údaje o tomto uchazeči.

[2] V první sporné otázce vyhověl NSS žalovanému a na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že výdaj uhrazený zápočtem pohledávky byl nezpůsobilý právě proto, že ho žalobkyně uhradila formou zápočtu. Zákaz to učinit totiž výslovně vyplývá z *Příručky pro příjemce* vydané řídicím orgánem (Regionální radou regionu soudržnosti střední Morava), na kterou odkazuje smlouva o poskytnutí dotace a která byla jako celek pro strany smlouvy závazná. Městský soud vyložil možnost omezit způsobilost výdajů „podle prioritních os a oblastí podpor“, která řídicímu orgánu plyne z metodiky Ministerstva pro místní rozvoj, tak, že toto omezení musí být odůvodněno místní a věcnou zvláštností programu. Tento výklad ale není správný.

[3] Druhou spornou otázkou se NSS nemohl věcně zabývat, protože odůvodnění napadeného rozsudku je v této části nepřezkoumatelné.

1. Popis věci

[4] Žalobkyně, společnost Moravoinvest, uzavřela 27. 6. 2014 s Regionální radou regionu soudržnosti střední Morava smlouvu o poskytnutí dotace na projekt dostavby multifunkčního areálu Litovel. Podle této smlouvy měla být Moravoinvestu poskytnuta dotace ve výši přes deset milionů Kč, zpětně a na žádost, na základě skutečně vynaložených, odůvodněných a prokázaných *způsobilých výdajů* na projekt (maximálně 60 % ze způsobilých výdajů). Regionální rada proplatila Moravoinvestu část dotace na základě jeho dvou žádostí z října 2014 a března 2015. V lednu 2016 požádal Moravoinvest o proplacení poslední části dotace ve výši bezmála tři a půl milionu Kč. Úřad regionální rady soudržnosti střední Morava následně provedl veřejnosprávní kontrolu, při níž zjistil, že:

1. Moravoinvest nepřipustně uhradil část způsobilých výdajů jednostranným zápočtem pohledávky vůči pohledávce dodavatele vzniklé z jiného právního titulu, výdaje proto nelze uznat jako způsobilé;
2. Moravoinvest porušil § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, a současně zásadu zákazu diskriminace (§ 6 tohoto zákona) tím, že nevyloučil uchazeče, který nesplnil technickou kvalifikaci v požadovaném rozsahu, a naopak ho vybral jako dodavatele.

[5] Úřad proto navrhl, aby byly předložené výdaje zkráceny jednak o část uhrazenou formou jednostranného zápočtu (celkem asi čtyři miliony tři sta tisíc Kč), jednak o 25 % způsobilých výdajů představujících finanční korekci, a aby regionální rada Moravoinvestu k jeho poslední žádosti o platbu nic neposkytla. Moravoinvest se bránil proti kontrolnímu protokolu námitkami, kterým však úřad rady nevyhověl.

[6] Moravoinvest se v únoru roku 2017 obrátil na Ministerstvo financí s návrhem na zahájení sporného řízení z veřejnoprávní smlouvy. Domáhal se v něm toho, aby ministerstvo uložilo regionální radě proplatit poslední část dotace ve výši bezmála tři a půl milionu Kč, o niž Moravoinvest původně žádal. Ministerstvo Moravoinvestu nevyhovělo a přiklonilo se na stranu regionální rady. I ono shledalo, že jednostranný zápočet pohledávky byl jako forma úhrady výdaje projektu nepřipustný, a tedy nezpůsobilý; regionální rada jako poskytovatelka dotace byla proto podle ministerstva oprávněna zkrátit způsobilé výdaje o započtenou částku. Ministerstvo potvrdilo i závěry regionální rady o druhém zjištěném pochybení: Moravoinvest neoprávněně vybral dodavatele, který nesplnil část požadovaných technických kvalifikačních předpokladů. Regionální rada proto Moravoinvestu správně zkrátila dotaci ve výši 25 % odpovídající tomuto typu zjištěné nesrovnalosti.

[7] Moravoinvest se bránil proti rozhodnutí ministerstva žalobou u Městského soudu v Praze. Ten žalobě vyhověl. I městský soud se zabýval oběma zjištěnými pochybeními, pro která regionální rada zkrátila Moravoinvestu dotaci. K prvnímu z nich uzavřel, že bylo možné uhradit výdaj zápočtem pohledávky: tuto formu úhrady výslovně nevyloučila ani smlouva o poskytnutí dotace, ani jiné předpisy a závazné metodické pokyny. Příručka pro příjemce, kterou vydala regionální rada, sice započtení pohledávek vylučuje, ale metodické pokyny vydané Ministerstvem pro místní rozvoj umožňují regionální radě omezit způsobilost výdajů jen věcně, časově nebo objemově; formu úhrady výdaje naopak

pokračování

regionální rada omezit nemohla. Proto regionální rada nemohla ani neuznat a neproplatit výdaje uhrazené zápočtem pohledávky.

[8] K druhému pochybení městský soud uvedl, že Moravoinvest nemohl porušit § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách, pokud předložené doklady odpovídaly požadavkům veřejného zadavatele na prokázání kvalifikace a až později během kontroly vyšlo najevo, že jsou nepravdivé. Jestliže však uchazeč v nabídce uvedl nepravdivé informace, porušil tím Moravoinvest smlouvu o poskytnutí dotace, podle níž je příjemce povinen zajistit, aby všechny údaje, které uvádí poskytovateli, byly vždy úplné a pravdivé (čl. 12 bod 1 smlouvy). To je současně nesrovnalost podle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, a jako taková odůvodňuje finanční opravu. Městský soud uložil ministerstvu, aby se touto otázkou znovu zabývalo a znovu rozhodlo o tom, zda má být krácena dotace a z jakého důvodu.

2. Kasační řízení

2.1 Kasační stížnost ministerstva

[9] Ministerstvo podalo proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. V ní tvrdí, že povinnost uhradit způsobilé výdaje jen formou bankovního převodu nebo hotovostně vyplývala přímo ze smlouvy o poskytnutí dotace. Ani závazná metodika poskytovatele dotace nepřipouštěla jinou formu úhrady než prostřednictvím bankovního účtu nebo hotově, jinak by příjemce nemohl prokázat přímou vazbu mezi způsobilým výdajem a projektem. Příručka pro příjemce, která je speciální úpravou k metodice Ministerstva pro místní rozvoj, navíc započtení pohledávek výslovně vylučuje. Metodické pokyny ministerstva pro místní rozvoj přiznávají řídicím orgánům (regionální radě) právo omezit způsobilost výdajů s ohledem na různorodost a specifika oblastí podpory, pro něž byly dotace určeny. Městský soud posoudil závaznost metodických pokynů pro příjemce nesprávně; jen proto mohl dospět k závěru, že regionální rada nebyla oprávněna omezit způsobilost výdajů podle prioritních os.

[10] Ke druhé sporné otázce ministerstvo argumentuje, že městský soud založil své závěry na nesprávném předpokladu. Podle soudu nebyl porušen zákon o veřejných zakázkách, protože porušení vyšlo najevo až při následné kontrole. Současně však má soud za to, že Moravoinvest porušil smlouvu o poskytnutí dotace. Tyto závěry jsou vnitřně rozporné. Skutková zjištění ve sporném řízení nepochybně prokazují, že vybraný uchazeč nesplnil technické kvalifikační předpoklady stanovené k provádění veřejné zakázky. Moravoinvest neprokázal své tvrzení o veškerém úsilí, které vynaložil, naopak bylo prokázáno, že Moravoinvest ignoroval zjevné rozpory v osvědčení vybraného uchazeče.

[11] Odůvodnění městského soudu k oběma sporným otázkám je navíc podle ministerstva nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a vnitřní rozpornost.

2.2 Vyjádření Moravoinvestu

[12] Moravoinvest považuje závěry městského soudu za správné a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl. Moravoinvest dále odkázal na judikaturu NSS, podle níž je primární odpovědností poskytovatele vymezit požadavky, na nichž pro účely poskytnutí dotace trvá,

a učiní-li tak nekonkrétně, nemohou být nejasnosti ve stanovených podmínkách či důvodech uplatnění sankčního odvodu kladeny k tíži příjemce dotace. Je nepřijatelné, aby spory o výklad či nejasné formulace veřejnoprávní smlouvy ve svých důsledcích ztížily postavení „slabší“ strany, tedy příjemce dotace jako soukromé osoby.

3. Posouzení věci

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] V této věci řeší NSS – stejně jako městský soud a ministerstvo před ním – dvě sporné otázky: 1. zda byl jednostranný zápočet pohledávky jako forma úhrady výdaje projektu nepřipustný, a zda proto nelze uznat tento výdaj způsobilým, a 2. zda Moravainvest porušil zákon o veřejných zakázkách a smlouvu o poskytnutí dotace tím, že nevyloučil uchazeče, který nesplnil technickou kvalifikaci v požadovaném rozsahu, a uvedl poskytovateli dotace nepravdivé údaje o tomto uchazeči.

3.1 Jednostranný zápočet pohledávky jako forma úhrady výdaje projektu

[15] Ministerstvo v napadeném rozhodnutí opírá svůj postoj, že úhrada výdaje zápočtem pohledávky je nepřipustná, o tato ustanovení **smlouvy o poskytnutí dotace**:

Článek 5 *Zpracování žádosti o platbu a proplácení finančních prostředků*, bod 1:

Příjemce na základě uhrazených způsobilých i nezpůsobilých výdajů (v případě modifikovaných plateb se bude jednat o neuhrazené způsobilé i nezpůsobilé výdaje projektu) žádá o proplacení pouze způsobilých výdajů v rámci monitorovacího hlášení s žádostí o platbu dle Příručky pro příjemce, kterou předkládá poskytovateli dle stanoveného předběžného finančního programu společně se seznamem účetních dokladů a kopiemi všech účetních dokladů týkajících se způsobilých výdajů dané žádosti o platbu (vyjma dokladů týkajících se částek menších než 5 000 Kč) a dále kopiemi výpisů z účtu vydaných bankou a jiných účetních dokladů, které prokazují úhradu předložených účetních dokladů (což neplatí pro modifikované platby).

Článek 8 *Způsobilost výdajů a veřejná podpora*, bod 2:

Příjemce dotace je povinen při realizaci projektu (...) postupovat podle uvedeného zákona (*zákona o veřejných zakázkách*), stanoví-li tak tento zákon, a/nebo podle metodického pokynu – Zadávání zakázek, pokud se na něj předmětný zákon nevztahuje. Příjemce je povinen dohodnout s dodavatelem předmětu projektu fakturační podmínky tak, aby byl doložen účel fakturovaných částek a aby byly přesně vymezeny jednotlivé způsobilé výdaje a doložen původ obstarávané služby, díla, stroje nebo dodávky zboží.

Článek 9 *Finanční záležitosti*, bod 1:

Příjemce je povinen realizovat veškeré finanční operace související s projektem prostřednictvím bankovního účtu (podúčtu běžného bankovního účtu) či bankovních účtů, a to až do doby finančního ukončení projektu. Výjimkou jsou platby, které uvedeným způsobem realizovat nelze a které nepřevyšují částku 10 000 Kč (např. notářské poplatky apod.), kdy dokladem o provedení těchto plateb budou pokladní doklady (...).

Článek 7 *Základní povinnosti příjemce*, bod 4:

Při realizaci projektu je příjemce povinen postupovat v souladu s platnou a účinnou národní i EU legislativou a dále s příručkami a metodickými pokyny, které se vztahují k projektům a jsou platné pro danou výzvu, (...).

Článek 17 *Ostatní ujednání*, bod 1, pak obsahuje konkrétní názvy, verze a data vydání metodických pokynů, příručky a metodického oznámení, mimo jiné *Metodický pokyn* –

pokračování

způsobilé výdaje, verzi 9.1 ze dne 11. 6. 2012, jehož autorkou je Regionální rada regionu soudržnosti střední Morava, a *Příručku pro příjemce*, verzi 9.6 ze dne 22. 1. 2014, také z pera regionální rady.

[16] Právě **Příručka pro příjemce**, verze 9.6 ze dne 22. 1. 2014, v kapitole 6 *Financování* a podkapitole 6.2.a) *Finanční toky u žádostí o platbu – ex post platby* na straně 49 uvádí:

Zálohové platby, stejně jako **započtení pohledávek**, jsou **nepřípustné**.

Přílohou Příručky pro příjemce je Pokyn pro vyplnění soupisky dokladů vydaný dne 7. 11. 2014, na jehož první straně je psáno:

Upozorňujeme, že samotná zálohová faktura ani **zápočet není způsobilý výdaj** a neuvádí se do tabulky „Soupiska dokladů“.

[17] Vedle toho existovaly k tématu ještě metodické pokyny Ministerstva pro místní rozvoj: *Pravidla způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013*, platná od 1. 1. 2007, a *Metodická příručka způsobilých výdajů pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013*, účinná od 2. 5. 2013, která byla doporučujícím výkladem Pravidel způsobilých výdajů. Tyto dokumenty vydalo Ministerstvo pro místní rozvoj na základě čl. 56 odst. 4 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, podle něhož se

pravidla pro způsobilost výdajů stanoví na úrovni členských států s výhradou výjimek stanovených ve zvláštních nařízeních pro každý z fondů. Vztahují se na veškeré veřejné výdaje vykázané v rámci operačního programu.

[18] Tyto pokyny Ministerstva pro místní rozvoj sice nebyly výslovně jmenovány v čl. 17 smlouvy o poskytnutí dotace, ale jiné dokumenty označené ve smlouvě se k nim hlásí a odkazují na ně (Metodický pokyn – způsobilé výdaje na straně 4 nahoře uvádí, že je mimo jiné v souladu s Pravidly způsobilých výdajů). Ani mezi stranami není spor o závaznosti pokynů Ministerstva pro místní rozvoj (Pravidel způsobilých výdajů a Metodické příručky způsobilých výdajů).

[19] **Pravidla způsobilých výdajů** pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013 platná od 1. 1. 2007 v úvodní kapitole pod nadpisem 1.1 *Závaznost pravidel* uváděla:

Pravidla, která stanovují podmínky způsobilosti výdajů, jsou závazná jak pro příjemce, tak pro poskytovatele pomoci. Vzhledem k tomu, že v pravidlech nelze zohlednit veškerá specifika jednotlivých programů, je možné, že v některých specifických případech se budou aplikovat pravidla způsobilých výdajů, která stanoví řídicí orgán. **Tato pravidla na úrovni řídicích orgánů nesmějí být v rozporu s pravidly v tomto dokumentu a musejí přiměřeně respektovat specifika operačních programů.**

[20] **Metodická příručka způsobilých výdajů** pro programy spolufinancované ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti na programové období 2007-2013, účinná od 2. 5. 2013, která sloužila jako doporučující výklad Pravidel způsobilých výdajů, na straně 6 v kapitole *Úvod* pod nadpisem uvádí: *Pro koho je určena příručka: 2) Pro příjemce pomoci, neboť rozvádí postupy při oceňování a dokladování způsobilých výdajů.* Následuje text v rámečku:

Řídící orgány vzhledem ke specifičnosti jednotlivých operačních programů jsou povinny dále rozpracovat a konkretizovat podmínky způsobilých výdajů pro jednotlivé operační programy podle prioritních os a oblastí podpory.

Vzhledem ke specifičnosti jednotlivých operačních programů **mohou řídicí orgány omezit způsobilost výdajů podle prioritních os a oblastí podpor, a tak může docházet k odlišným přístupům.**

Řídící orgány mohou zúžit věcnou způsobilost výdajů, omezit časovou způsobilost, stanovit max. finanční limity způsobilosti (např. na projektovou dokumentaci, výdaje na správce stavby, apod.) atp.

V bodě 4.1.3 *Vznik a úhrada způsobilého výdaje – obecné podmínky* v odstavci *Úhrada* na straně 96 pak Metodická příručka způsobilých výdajů uvádí:

Pro zhodnocení způsobilosti musí být daný výdaj zaplacen ve výši uvedeném časovém rámci a zaplacení doloženo před jeho certifikací a proplacením z fondů EU. **Zaplacení lze doložit např. výpisy z bankovních účtů, výdajovými pokladními doklady, popřípadě doložením zápočtu závazku.**

[21] Městský soud se zaprvé na rozdíl od ministerstva domnívá, že povinnost uhradit způsobilé výdaje jen formou bankovního převodu nevyplývá přímo ze smlouvy o poskytnutí dotace. Zadruhé sice Příručka pro příjemce podle něj vylučuje započtení jako formu úhrady způsobilého výdaje, regionální rada však nebyla oprávněna formu úhrady takto omezit, neboť nejde o věcné, časové nebo objemové omezení způsobilosti výdajů a toto omezení nebylo zdůvodněnou regionální specifičností. Navíc jde o formu úhrady výdaje, jejíž nedodržení nemůže způsobit „nezpůsobilost“ výdaje, ale jen nesplnění povinnosti prokázat jeho úhradu.

[22] Ministerstvo v kasační stížnosti trvá na tom, že jednak ze smlouvy vyplývá povinnost uhradit způsobilé výdaje jen formou bankovního převodu (nebo hotově) a jiný způsob úhrady logicky podle něj nepřichází v úvahu; jednak Příručka pro příjemce jednoznačně započtení zakazuje. Regionální rada podle něj byla oprávněna omezit způsobilost výdajů, tedy i vyloučit úhradu zápočtem.

[23] NSS se shoduje s městským soudem v tom, že samotný text smlouvy o poskytnutí dotace nezakazuje uhradit výdaje formou zápočtu pohledávky. Z jejích ustanovení, která NSS citoval v bodě [15], výslovně nevyplývá, že zápočet pohledávky je vyloučen (to připouští i ministerstvo), nevyplývá z ní však ani to, že jedinými přípustnými formami úhrady způsobilého výdaje jsou bankovní převody a hotovost. Článek 9 v určitých případech výslovně připouští i jiné formy („výjimkou jsou platby, které uvedeným způsobem realizovat nelze...“). NSS souhlasí s městským soudem, že ustanovení navíc hovoří o povinnosti provádět finanční operace související s projektem těmito dvěma formami; pokud se však peníze fakticky nepřevádějí, je pojmově vyloučeno, aby se využily tyto dvě formy. Zákaz provádět zápočet pohledávky tedy z textu smlouvy neplyne; nelze jej nepřímou dovodit ani z požadavku na transparentnost způsobilých výdajů. Ministerstvo pokládalo výdaj Moravainvestu za rozporný s uvedenými ustanoveními smlouvy (a tedy za

pokračování

nezpůsobilý) proto, že jej Moravainvest zaplatil formou zápočtu. Nezpůsobilost zápočtu ale z textu smlouvy dovodit nelze.

[24] Aniž se zde chce NSS pokoušet o úplnou definici *způsobilých výdajů*, považuje za nutné pro účely přezkumu alespoň nastínit obsah tohoto pojmu. Podle článku 8 *Způsobilost výdajů a veřejná podpora*, bodu 1 smlouvy o poskytnutí dotace je způsobilým výdajem

pouze výdaj, který byl již uhrazen a byl uskutečněn v souladu s právními předpisy (včetně nařízení příslušných orgánů ES), dokumentem výzvy, metodickými pokyny a příručkami uvedenými v čl. 17 odst. 1. Obecně je způsobilý výdaj možné uznat a z dotace proplatit, pokud vznikl a byl skutečně uhrazen v období 1. 1. 2017 až 31. 12. 2015, nebude-li stanoveno jinak (Metodický pokyn – způsobilé výdaje).

[25] Nařízení č. 1083/2006 vymezuje způsobilé výdaje v článku 56:

Způsobilost výdajů

1. Výdaje, včetně výdajů na velké projekty, jsou způsobilé pro příspěvek z fondů, jestliže byly skutečně uhrazeny mezi dnem předložení operačních programů Komisi nebo 1. lednem 2007, podle toho, co nastane dříve, a 31. prosincem 2015. Operace nesmějí být dokončeny přede dnem vzniku způsobilosti.

2. Odchylně od odstavce 1 mohou být věcné příspěvky, odpisy a režijní náklady považovány za výdaje vynaložené příjemci při provádění operací, jsou-li splněny tyto podmínky:

- a) tyto výdaje jsou způsobilé podle pravidel způsobilosti stanovených podle odstavce 4;
- b) výše výdajů je doložena účetními doklady, jejichž důkazní hodnota je rovnocenná fakturám;
- c) pokud jde o věcné příspěvky, spolufinancování z fondů nepřevyšuje celkové způsobilé výdaje po odečtení hodnoty těchto příspěvků.

3. Výdaje jsou způsobilé pro příspěvek z fondů pouze v případě, že vznikly při operacích, o nichž bylo rozhodnuto řídicím orgánem daného operačního programu nebo z jeho pověření v souladu s kritérii stanovenými monitorovacím výborem. Nové výdaje, dodatečně vzniklé v okamžiku revize operačního programu podle článku 33, jsou způsobilé ode dne podání žádosti o revizi operačního programu Komisi. (...)

[26] **Pravidla způsobilých výdajů** definují v kapitole 1.3 způsobilé výdaje jako

výdaje na projekt, které mohou být hrazeny z finančních prostředků Fondů EU. Způsobilé výdaje jsou oficiálním pojmem příslušných překladů nařízení a jsou ekvivalentním pojmem pro uznatelné, oprávněné či přijatelné výdaje.

[27] **Metodická příručka způsobilých výdajů** vyjmenovává základní principy způsobilosti výdajů (bod 2.1 na stranách 8–9):

- *obecné vymezení způsobilosti výdajů*: soulad s evropskou a českou legislativou a s operačními programy včetně navazujících dokumentů, výdaje musejí být přiměřené a vynaložené v souladu s principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti;
- *časová způsobilost a okamžik vzniku výdaje*;
- *dokladování a zaplacení*: výdaje musejí být identifikovatelné a prokázané a musejí být doložitelné přijatými účetními doklady.

Způsobilým výdajům se dále příručka věnuje na dalších sto jedenácti stranách.

[28] NSS chápe způsobilý výdaj v nejobecnějším širokém smyslu jako výdaj způsobilý k proplacení, protože splňuje veškeré podmínky stanovené právními předpisy, rozhodnutím o poskytnutí dotace či smlouvou. Nezpůsobilost výdaje proto může být způsobena velmi

rozmanitým okruhem skutečností: výdaj může být kromě jiného nezpůsobilý věcně, protože postrádá přímou vazbu na projekt; časově, protože vznikl mimo určené období; nebo i proto, že příjemce řádně nedoložil jeho zaplacení.

[29] Ministerstvo v napadeném rozhodnutí i v kasační stížnosti směřuje dva důvody pro „nezpůsobilost“ výdajů. Prvním z nich je, že je výdaj označen za nezpůsobilý právě a jen proto, že byl uhrazen zápočtem coby nepřipustnou formou, kterou smlouva či jiné závazné dokumenty výslovně zakazují. Druhým a odlišným důvodem pro nezpůsobilost potom je, že příjemce dotace neprokázal výši výdaje, jeho účel a to, že jej skutečně zaplatil. Mezi těmito dvěma důvody je třeba rozlišovat. Je totiž rozdíl mezi tím, zda Moravoinvest neprokázal zápočet a okolnosti s ním související, nebo zda je zápočet vyloučen z povahy věci – tedy bez ohledu na to, co k němu Moravoinvest konkrétně doložil (či nedoložil). Ministerstvo argumentuje, jako kdyby obojí bylo totéž, a ačkoli dospívá k tomu, že zápočet jako takový je nepřipustný, používá na podporu své argumentace obecnější ustanovení smlouvy (i metodických pokynů) týkající se „*dokladování*“.

[30] Nepřesná je z téhož důvodu i úvaha městského soudu, podle níž forma úhrady výdaje nemůže vést k „nezpůsobilosti“ výdaje, ale k nesplnění povinnosti prokázat jeho úhradu (bod 59 napadeného rozsudku). Výdaj se totiž může stát nezpůsobilým v podstatě pro jakoukoli odchylku od pravidel, včetně zakázané formy úhrady a neprokázaného zaplacení. Jak však NSS právě vysvětlil, mezi těmito důvody je třeba rozlišovat.

[31] Rozhodnutí ministerstva stojí na závěru, že zápočet je nepřipustná forma úhrady. NSS výše vyložil, že přímo ze smlouvy (z jejího samotného textu) zákaz zápočtu nevyplývá. Zbývá ověřit, zda tento zákaz vyplývá z dalších závazných dokumentů. Jediným z nich, který výslovně zápočet vylučuje, je Příručka pro příjemce vydaná regionální radou a její příloha, které jsou současně přílohou smlouvy o poskytnutí dotace.

[32] Městský soud vyšel z toho, že veřejná podpora má být přístupná co možná nejširšímu okruhu příjemců za rovných podmínek. Regionální rady regionů soudržnosti jako veřejnoprávní korporace *sui generis* vznikly proto, aby se při poskytování veřejné podpory mohla brát v úvahu regionální specifika. Právě proto měla Regionální rada regionu soudržnosti střední Morava (jako řídicí orgán v této věci) možnost postupovat podle Metodické příručky způsobilých výdajů, omezit způsobilost výdajů *podle prioritních os a oblastí podpor*, a zúžit tak jejich věcnou způsobilost, popř. omezit jejich časovou způsobilost nebo stanovit maximální limity způsobilosti. Omezení formy úhrady však podle městského soudu mezi tato oprávnění nespadá.

[33] Je tedy nedůvodná kasační námitka, že městský soud ignoroval výslovný zákaz započtení vyplývající z Příručky pro příjemce. Městský soud zákaz v příručce neopomněl, jen dospěl k závěru (nesprávnému, k tomu vzápětí), že regionální rada nebyla oprávněna ho stanovit.

[34] Ministerstvo dále namítá, že regionální rada měla právo určit, jak bude příjemce dotace *ex post* hradit výdaje projektu, neboť mohla omezit způsobilost výdajů podle prioritních os a oblastí podpor s ohledem na různorodost a specifika oblastí podpory, pro něž byly dotace určeny (viz citované pasáže Metodické příručky způsobilých výdajů a Pravidel způsobilých výdajů). Metodika regionální rady je speciální úpravou k metodice

pokračování

Ministerstva pro místní rozvoj a městský soud podle ministerstva nesprávně dovodil, že regionální rada nebyla oprávněna omezit způsobilost výdajů podle prioritních os.

[35] Tato námitka je důvodná.

[36] NSS na rozdíl od městského soudu nevidí konflikt mezi metodikami Ministerstva pro místní rozvoj a regionální rady. Pravidla způsobilých výdajů umožňují řídicím orgánům stanovit si pro způsobilé výdaje vlastní pravidla, (1) nebudou-li v rozporu s těmi ministerskými a (2) budou-li přiměřeně respektovat specifika operačních programů.

[37] **První** požadavek je splněn. Pokud Metodická příručka způsobilých výdajů v citovaném bodě 4.1.3 uvádí, že *zaplacení lze doložit například i „doložením zápočtu závazku“*, neznámá to, že by regionální rada nemohla vyloučit zápočet závazku jako formu úhrady způsobilého výdaje. Jde totiž opět o (odlišnou) otázku „*dokladování*“, jak NSS vysvětlil v bodě [29] výše. Pokud řídicí orgán platně vyloučí zápočet vůbec, tedy jako formu úhrady, z povahy věci nebude příjemce dotace moci dokládat úhradu zápočtem.

[38] **Druhý** uvedený požadavek, aby pravidla řídicích orgánů přiměřeně respektovala specifika operačních programů, nelze podle NSS vykládat tak přísně, jak to dělá městský soud – tedy v tom smyslu, že by specifické podmínky způsobilých výdajů musely řídicí orgány odůvodňovat regionální nebo programovou specifičností. To by na ně kladlo nepřiměřené požadavky a vnášelo do už tak složitých dotačních vztahů a podmínek ještě větší zmatek.

[39] I Metodická příručka způsobilých výdajů výslovně umožňuje řídicím orgánům „*omezit způsobilost výdajů podle prioritních os a oblastí podpor*“. Spojení „podle prioritních os a oblastí podpor“ nechápe NSS na rozdíl od městského soudu tak, že by omezení musela být podmíněna specifickým zaměřením dotačního programu, ale obrácenou logikou: tedy že si řídicí orgán může – není-li to vyloženo v rozporu s konkrétními pravidly Ministerstva pro místní rozvoj – určit vlastní další podmínky pro své konkrétní programy.

[40] Hned další pasáž Metodické příručky způsobilých výdajů uvádí demonstrativní výčet omezení způsobilosti výdajů, která mohou řídicí orgány učinit: mohou zúžit věcnou způsobilost výdajů, omezit časovou způsobilost, stanovit max. finanční limity způsobilosti *atp.* Zkratka *atp.* vyjadřuje, že přípustná omezení způsobilých výdajů nemusejí být nezbytně jen věcná, časová nebo objemová, jak uvádí městský soud v bodě 60 svého rozsudku. NSS nevidí důvod k tomu, proč by tímto omezením nemohla být i forma úhrady výdaje projektu. Bylo by nepřiměřené vyžadovat, aby řídicí orgány odůvodňovaly své dotační podmínky místní či věcnou zvláštností programů. Takový požadavek navíc nevyplývá ani z metodik Ministerstva pro místní rozvoj, ani – a to především – z vnitrostátních a evropských právních předpisů. Požadavek má navíc vztah k „*dokladování*“ a k nárokům na transparentnost výdajů, jak v kasační stížnosti vytrvale argumentuje ministerstvo. To tento argument sice používá nesprávně, ovšem je třeba mu přisvědčit, že zákaz zápočtu má vztah k obecnějším pravidlům způsobilosti výdajů vyplývajícím z právních předpisů, smlouvy a metodik. Zákaz tedy není libovolný a nahodilý, jen jde oproti obecnější úpravě dál a v jejím duchu způsobilost výdajů ještě více – a přípustně – zužuje.

[41] NSS shrnuje, že zákaz uhradit výdaj projektu formou jednostranného zápočtu nevyplývá přímo z textu smlouvy o poskytnutí dotace. Vyplývá však výslovně z *Příručky*

pro příjemce vydané regionální radou, na kterou výslovně odkazuje smlouva o poskytnutí dotace a která byla jako celek pro strany smlouvy závazná. Ani metodiky Ministerstva pro místní rozvoj, které byly ve vztahu k této příručce obecnější úpravou, výslovně nezapovídaly řídicím orgánům omezit formu úhrady projektu, což regionální rada platně učinila. Proto je nezpůsobilým výdajem projektu výdaj, který Moravoinvest uhradil formou zápočtu.

[42] Moravoinvest ve vyjádření ke kasační stížnosti odkazuje na judikaturu NSS, z níž plyne požadavek, aby veřejnoprávní smlouva, kterou uzavírá správní orgán vykonávající veřejnou správu na jedné straně a soukromá osoba na straně druhé, byla jednoznačná. Tato osoba totiž může disponovat s finančními prostředky z veřejného rozpočtu, vznikají jí však současně povinnosti v oblasti veřejného práva – a je nepřijatelné, aby nejasné formulace veřejnoprávní smlouvy či spory o ně ve svých důsledcích ztížily pozici „slabší“ strany, tedy žalobce jako soukromé osoby (rozsudek ze dne 11. 11. 2010, čj. 1 Afs 77/2010-81, č. 2243/2011 Sb. NSS, *Pernix Consult*). Moravoinvest se domnívá, že to je i jeho případ, tedy že nejasnosti v dotačních podmínkách dopadly neprávem k jeho tíži. NSS si to nemyslí, protože podmínky v nynějším případě nebyly nejasné. Příručka jednoznačně zápočet zakazovala a s metodikami Ministerstva pro místní rozvoj nebyla v rozporu.

3.2 Technické kvalifikační předpoklady a odpovědnost za správnost údajů

[43] Druhé pochybení odůvodňující finanční korekci shledalo ministerstvo v tom, že Moravoinvest jako dotovaný zadavatel podle § 2 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách zadal veřejnou zakázku uchazeči, který nesplnil technické kvalifikační předpoklady podle § 60 odst. 1 tohoto zákona, a tohoto dodavatele nevyločil z účasti v zadávacím řízení, ale vybral ho. Tím současně porušil zásadu diskriminace podle § 6 zákona o veřejných zakázkách, protože zvýhodnil vybraného uchazeče. To mělo vliv na výběr nejvhodnější nabídky. Současně tím podle ministerstva Moravoinvest porušil čl. 8 bod 2 smlouvy o poskytnutí dotace a také čl. 12 bod 1 této smlouvy. Druhý uvedený článek porušil tím, že uvedl v čestném prohlášení nepravdivé informace. Jednáním Moravoinvestu vznikla také nesrovnalost podle čl. 15 bodu 2 smlouvy o poskytnutí dotace a nezpůsobilý výdaj podle čl. 8 bodu 1 smlouvy, regionální rada proto byla oprávněna krátiť Moravoinvestu dotaci podle čl. 15 bodu 3 smlouvy a metodického pokynu *Provádění finanční oprav v rámci ROP Střední Morava*, verze 1.6, čl. 13 a 16.

[44] Ustanovení § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách zní:

Dodavatel, který nesplní kvalifikaci v požadovaném rozsahu nebo nesplní povinnost stanovenou v § 58, musí být veřejným zadavatelem vyloučen z účasti v zadávacím řízení.

[45] Podle ministerstva neprokázal dodavatel Moravoinvestu splnění části požadovaných technických předpokladů podle § 56 odst. 3 písm. a) zákona o veřejných zakázkách:

K prokázání splnění technických kvalifikačních předpokladů dodavatele pro plnění veřejné zakázky na stavební práce může veřejný zadavatel požadovat seznam stavebních prací provedených dodavatelem za posledních pět let a osvědčení objednatelů o řádném plnění nejvýznamnějších z těchto stavebních prací; tato osvědčení musejí zahrnovat cenu, dobu a místo provádění stavebních prací a musejí obsahovat údaj o tom, zda byly tyto stavební práce provedeny řádně a odborně.

pokračování

[46] Článek 8 bod 2 smlouvy o poskytnutí dotace mimo jiné uvádí, že příjemce dotace je povinen při uskutečňování projektu postupovat podle zákona o veřejných zakázkách. Článek 12 bod 1 věta první této smlouvy potom zní:

Příjemce dotace je povinen zajistit, aby všechny údaje, které uvádí poskytovateli, byly vždy úplné a pravdivé.

[47] Nesrovnalost definuje smlouva v čl. 15 bodu 2 jako

porušení právních předpisů EU nebo ČR, včetně podmínek stanovených příjemci touto smlouvou a/nebo pravidly ROP, v důsledku jednání či opomenutí příjemce, které vede nebo by mohlo vést ke ztrátě v souhrnném rozpočtu EU a/nebo ve veřejném rozpočtu ČR, a to započtením neoprávněného výdaje do těchto rozpočtů.

[48] Metodický pokyn **Provádění finančních oprav** v rámci ROP Střední Morava, verze 1.6, obsahuje typ nesrovnalosti č. 13: *Úprava kvalifikačních kritérií po otevření nabídek, mající za následek neoprávněné přijetí uchazečů s poznámkou:*

Lze použít i v případě, kdy po posouzení kvalifikace uchazeče není tento uchazeč vyloučen pro nesplnění kvalifikace, ačkoli vyloučen být měl, neboť splnění kvalifikace neprokázal.

Typ nesrovnalosti č. 16: *Nedostatečná transparentnost a/nebo nedostatečné rovné zacházení při hodnocení nabídek* obsahuje poznámku:

Lze užít i v případě, že dodavatel uvedl v nabídce informace nebo doklady, které neodpovídají skutečnosti a měly vliv na výsledek zadávacího řízení.

[49] Moravoinvest v žalobě namítal, že se nijak neprovinil – ani proti zákonu, ani proti smlouvě. Správnost jeho postupu je třeba posuzovat k okamžiku, kdy on sám posuzoval kvalifikaci dodavatele, a z podkladů, které měl tehdy k dispozici. Regionální rada však udělila Moravoinvestu korekci na základě výsledků detailní veřejnosprávní kontroly a vycházela při tom z podkladů, které získala až při této kontrole. Regionální rada mimo jiné zjistila, že jedna z referencí předložených dodavatelem byla nepravdivá. Moravoinvest však nemůže být sankcionován za jednání třetí osoby, které bylo mimo jeho dispozici. Za předložení listiny obsahující nepravdivé údaje může být odpovědný jen dodavatel. Nesrovnalost č. 16 metodického pokynu *Provádění finančních oprav* je v rozporu se základním pojetím odpovědnosti a pomíjí nezbytnou subjektivní podmínku přičitatelnosti jednání zadavateli. Moravoinvest při posuzování splnění kvalifikace vynaložil veškeré úsilí, které po něm bylo možné vyžadovat.

[50] Městský soud se touto otázkou zabýval v bodech 62 až 70 napadeného rozsudku. Nejprve citoval z komentáře k § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách:

Za neprokázání splnění kvalifikace je třeba považovat situaci, kdy doklady (a informace v nich uvedené) předložené dodavatelem nekorespondují s požadavky veřejného zadavatele na prokázání kvalifikace, popř. z těchto dokladů její splnění nevyplývá (Podešva, V., Olík, M., Janoušek, M., Stránský, J. a další: Zákon o veřejných zakázkách. Komentář, dostupný v Aspi).

Následně městský soud uvedl, že toto není situace Moravoinvestu. Až z dokumentů předložených při kontrole se totiž zjistilo, že reference dodavatele neodpovídá zadavatelským požadavkům. Městský soud nesouhlasil se žalovaným ani v tom, že Moravoinvest měl vyvinout zvýšenou obezřetnost. Uzavřel, že pokud předložené doklady odpovídaly požadavkům zadavatele (Moravoinvestu) na „prokázání kvalifikace“ a až při následné kontrole vyšlo najevo, že jsou nepravdivé, nemohl Moravoinvest porušit zákon o veřejných zakázkách.

[51] Současně však měl městský soud za to, že pokud uchazeč v nabídce uvedl nepravdivé informace, v důsledku čehož Moravoinvest porušil čl. 12 bod 1 smlouvy o poskytnutí dotace, porušil tím (*míněno zřejmě Moravoinvest*) právní povinnost, a jde tedy o nesrovnalost ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, odůvodňující finanční opravu. Městský soud dodal, že bude následně na ministerstvu, aby se touto otázkou opětovně zabývalo a rozhodlo o tom, zda má být dotace krácena a z jakého důvodu.

[52] Rozsudek městského soudu je v této části nepřezkoumatelný.

[53] Z jeho odůvodnění lze seznat, že v otázce vytýkaného porušení § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách vyhověl soud Moravoinvestu. Patrně tak dospěl k závěru, že Moravoinvest k okamžiku, ke kterému posuzoval, zda dodavatel splnil technické předpoklady, nemohl a nemusel vědět, že dodavatel uvedl nepravdivé informace. Z rozsudku ale není jasné, z jaké skutkové situace městský soud vyšel, a zejména odůvodnění postrádá jakékoli právní úvahy na toto téma.

[54] Není ani jasné, proč městský soud naopak shledal, že Moravoinvest porušil čl. 12 bod 1 smlouvy o poskytnutí dotace. I zde chybí úvaha o tom, do jaké míry a za jakých okolností je příjemce dotace odpovědný za nepravdivé údaje, které ve své přihlášce uvede dodavatel.

[55] Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbývá než shledat rozsudek městského soudu v této části nepřezkoumatelným. Městský soud nenabídl žádné skutečné odpovědi na žalobní námitky a sporné otázky, které z nich plynou, tedy zejména: zda, jak (subjektivně, objektivně, či objektivně s možností liberace), do jaké míry a za jakých okolností je poskytovatel dotace odpovědný za to, když dodavatel uvede v přihlášce nepravdivé údaje, a co to znamená v této konkrétní situaci. NSS na tyto otázky nemůže odpovídat jako první.

4. Závěr a náklady řízení

[56] NSS shrnuje, že v první sporné otázce ministerstvu vyhověl. Není správný závěr městského soudu, že regionální rada nebyla oprávněna omezit ve své metodické příručce způsobilost výdaje tak, že vyloučila zápočet pohledávky jako formu úhrady výdaje projektu. Městský soud svým výkladem nepřiměřeně zúžil možnost řídicího orgánu (danou mu metodikou Ministerstva pro místní rozvoj) omezit způsobilost výdajů „*podle prioritních os a oblastí podpor*“. Regionální rada zápočet vyloučit mohla (a nemusela to zdůvodňovat místní a věcnou zvláštností programu). To také platně učinila, a proto je výdaj uhrazený touto formou nezpůsobilý.

[57] Druhou spornou otázkou se bude městský soud opětovně zabývat, neboť jeho rozsudek je zde nepřezkoumatelný. Vyloží příslušná ustanovení smlouvy a metodických dokumentů, případně i zákona, a znovu vysvětlí, zda mohl Moravoinvest porušit § 60 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách tím, že nevyloučil dodavatele, který nesplnil technické kvalifikační předpoklady, z účasti v zadávacím řízení, ale naopak ho vybral. U toho zodpoví, zda Moravoinvest mohl a měl vědět o tom, že zvolený dodavatel tyto požadavky nesplnil. Městský soud také odůvodní, zda Moravoinvest porušil čl. 12 bod 1 smlouvy o poskytnutí dotace zejména tím, že v čestném prohlášení uvedl nepravdivé informace,

pokračování

respektive do jaké míry Moravoinvest odpovídá poskytovateli dotace za to, že dodavatel sdělil nesprávné údaje Moravoinvestu.

[58] Proto NSS zrušil napadený rozsudek městského soudu. V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud.

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

V Brně dne 6. října 2023

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu