



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Česká republika – Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 932/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, **za účasti:** Oblastní nemocnice Kolín, a.s., nemocnice Středočeského kraje, se sídlem Žižkova 146, Kolín, zastoupená doc. JUDr. Janem Brodcem, LL.M., Ph.D., advokátem se sídlem Rubešova 162/8, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 9. 2021, č. j. 8 Af 6/2020-86,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobci **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Osoba zúčastněná na řízení uzavřela jako příjemce dotace dne 28. 5. 2010 veřejnoprávní smlouvu o poskytnutí dotace č. S/0018/RRSC/2010 ve výši 277 720 102,71 Kč za účelem realizace projektu s názvem „*Rekonstrukce a modernizace objektu SO 04 – Pavilon N – v Oblastní nemocnici Kolín a.s., nemocnice Středočeského kraje*“ (dále „smlouva o poskytnutí dotace“) s Regionální radou regionu soudržnosti Střední Čechy (dále „regionální rada“) jako poskytovatelem dotace a řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro region soudržnosti Střední Čechy. V rámci realizace daného dotačního projektu provedla osoba zúčastněná na řízení zadávací řízení na veřejnou zakázku „*Technologie pro objekt SO 04 – Pavilon N – Oblastní nemocnice Kolín, a.s.*“, ev. č. 60065707 (dále „zakázka č. 60065707“). Realizační smlouva na tuto veřejnou zakázku byla uzavřena s vítězným dodavatelem HOSPIMED, spol. s r.o., který sjednané plnění poskytl.

[2] Osoba zúčastněná na řízení předložila regionální radě dne 27. 3. 2013 závěrečnou monitorovací zprávu a zjednodušenou žádost o proplacení poslední části dotace ve výši 71 647 249,08 Kč. Regionální rada požadovanou část dotace nevyplatila a informovala osobu zúčastněnou na řízení o tom, že financování dané části projektu pozastavila, neboť v souvislosti se zadávacím řízením na zakázku č. 60065707 bylo zahájeno trestní stíhání bývalého hejtmána Středočeského kraje MUDr. Davida Ratha a dalších osob.

[3] Osoba zúčastněná na řízení se dne 14. 6. 2013 obrátila na žalovaného s návrhem na zahájení sporného řízení dle § 141 správního řádu týkajícího se zmiňovaného plnění z uvedené veřejnoprávní smlouvy. Tímto návrhem se osoba zúčastněná na řízení domáhala, aby žalovaný uložil regionální radě vyplatit osobě zúčastněné na řízení část dotace ve výši 71 647 249,08 Kč. Podáním ze dne 15. 10. 2019 uplatnila osoba zúčastněná na řízení v rámci sporného řízení rovněž nárok na zaplacení úroku z prodlení se zaplacením sporné části dotace.

[4] Regionální rada navrhovala, aby žalovaný návrh osoby zúčastněné na řízení zamítl, neboť k pozastavení financování daného dotačního projektu došlo v souladu se zákonem, a to na základě pokynu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 15. 5. 2012, č. j. 18826/2012-91, jímž byla regionální rada vyzvána k zastavení financování všech projektů, které mají souvislost se zadržením bývalého předsedy regionální rady MUDr. Davida Ratha, a na základě pokynu Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 27. 11. 2012, č. j. 38501/2012-91, kterým byla regionální rada vyzvána přímo k zastavení financování daného dotačního projektu. Odepřením vyplacení sporné části dotace uplatnila regionální rada dle svého tvrzení oprávnění vyplývající z čl. IV a čl. IX smlouvy o poskytnutí dotace. Regionální rada dodala, že jí nelze uložit povinnost vyplatit spornou část dotace rovněž proto, že vzhledem k zastavení financování projektu nemohla ani ona sama nárokovat u Ministerstva pro místní rozvoj prostředky k financování daného dotačního projektu.

[5] Žalovaný usnesením ze dne 13. 8. 2013 přerušil sporné řízení do doby rozhodnutí Krajského soudu v Praze o otázce, „*zda byl spáchán trestný čin – zločin podle § 256 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník*“, neboť ji považoval za předběžnou otázku, o níž si dle § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu nemohl sám učinit úsudek. Následně žalovaný v reakci na vydání pravomocného trestního rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018-34, vyrozuměl účastníky sporného řízení o pokračování v řízení z důvodu odpadnutí překážky řízení. Na toto vyrozumění reagovala regionální rada podáním ze dne 13. 8. 2019, v němž mj. upozornila žalovaného na to, že před trestními soudy probíhá rovněž další trestní řízení týkající se veřejné zakázky č. 60065707, překážka řízení tedy dle regionální rady neodpadla. Následně podala regionální rada návrh na přerušení sporného řízení do doby, než bude pravomocně rozhodnuto v trestním řízení vedeném u Krajského soudu v Praze pod sp. zn. 4 T 42/2016. Také toto trestní řízení se dle regionální rady týkalo zakázky č. 60065707. K návrhu regionální rada přiložila anonymizovanou verzi usnesení ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, jímž Krajský soud v Praze vrátil danou věc státnímu zástupci k došetření. Osoba zúčastněná na řízení vyjádřila nesouhlas s navrhovaným přerušením sporného řízení.

[6] Žalovaný ve sporném řízení rozhodnutím ze dne 10. 12. 2019, č. j. MF-17281/2019/1203-28, návrhu osoby zúčastněné na řízení vyhověl a uložil regionální

pokračování

radě zaplatit osobě zúčastněné na řízení spornou část dotace ve výši 71 647 249,08 Kč spolu s úrokem z prodlení z této částky ve výši 7,05 % ročně od 14. 5. 2013 do zaplacení. K návrhu regionální rady na přerušení řízení žalovaný uvedl, že tomuto návrhu nebylo dle § 64 odst. 2 správního řádu možné vyhovět, neboť s ním osoba zúčastněná na řízení nesouhlasila. V dané souvislosti žalovaný rovněž citoval výrokovou část usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, a s odkazem na „veřejně dostupné informace“ konstatoval, že regionální radě nelze přisvědčit, tvrdí-li, že v daném trestním řízení bude rozhodováno o tom, zda obviněná HOSPIMED, spol. s r. o., spáchala zločin podplácení. Krajský soud v Praze dle žalovaného projednává tzv. „*druhou větev kauzy Rath*“, ve které mělo být rozhodnuto o obviněních ze zmanipulování jiných veřejných zakázek. V tzv. „*první větvi kauzy Rath*“, v níž bylo rozhodováno mj. o obžalobě ve věci zmanipulování zakázky č. 60065707, bylo pravomocně rozhodnuto rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018-34, jímž byli všichni obžalovaní, vč. jednatele společnosti HOSPIMED, spol. s r. o., v souvislosti s jednáním týkajícím se dané zakázky, zproštěni obžaloby. Žalovaný tedy uzavřel, že v trestním řízení vedeném pod sp. zn. 4 T 42/2016 nemůže být rozhodnuto o tom, že obviněná HOSPIMED, spol. s r. o. spáchala zločin podplácení jednáním svého jednatele, který byl rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018-34, v dané věci zproštěn obžaloby. Vzhledem k tomu, že k nevyplacení sporné části dotace došlo výhradně z důvodu podezření na nesrovnalost spočívající ve spáchání trestného činu souvisejícího s operací spolufinancovanou z rozpočtu EU, uložil žalovaný s odkazem na zprošťující výrok rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018-34, regionální radě povinnost spornou část dotace vyplátit.

[7] Regionální rada napadla rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u městského soudu, který napadené rozhodnutí žalovaného shora uvedeným rozsudkem ze dne 8. 9. 2021, č. j. 8 Afs 6/2020-86, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Městský soud shledal důvodnou žalobní námitku, podle níž žalovaný nevzal v úvahu probíhající trestní řízení, jehož výsledek je určující pro vyřešení předběžné otázky, zda byl v souvislosti s veřejnou zakázkou č. 60065707 spáchán trestný čin. Z napadeného rozhodnutí je patrné, že žalovaný považoval uvedenou otázku za důležitou pro rozhodnutí ve sporném řízení. Z tohoto důvodu žalovaný přerušil řízení do doby, než bude o této otázce rozhodnuto. Poté, co Vrchní soud v Praze vydal rozsudek ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018-34, žalovaný v řízení pokračoval a dalšímu návrhu regionální rady na přerušení řízení do pravomocného rozhodnutí věci, kterou Krajský soud v Praze vrátil usnesením ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, k došetření státnímu zástupci (tzv. „*druhá větev kauzy Rath*“), již nevyhověl s odůvodněním, že s tímto postupem nesouhlasila osoba zúčastněná na řízení. Dle městského soudu je ze žalobou napadeného rozhodnutí i z vyjádření žalovaného k žalobě zřejmé, že si žalovaný o tom, zda byl v souvislosti s dotací spáchán trestný čin, učinil závěr sám, ačkoliv mu to nepřísluší. Závěr žalovaného, podle něhož v trestním řízení, v němž bylo vydáno usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, nebude rozhodováno o tom, zda obviněná HOSPIMED, spol. s r. o., spáchala zločin podplácení v záležitosti týkající se zakázky č. 60065707, je navíc dle městského soudu v rozporu s obsahem výrokové části uvedeného usnesení. V důsledku výše uvedených nezákonných závěrů žalovaný dle městského soudu pochybil rovněž tím, že regionální radě uložil v rozporu se zákonem povinnost vyplátit

zbývající část dotace v situaci, kdy existovalo důvodné podezření ze spáchání trestného činu s dopadem na finanční prostředky EU.

[9] Městský soud shledal důvodnou rovněž žalobní argumentaci týkající se nesprávného stanovení úroku z prodlení. Žalovaný uložil regionální radě zaplatit úrok z prodlení od 15. 4. 2016 (ve skutečnosti stanovil žalovaný tuto povinnost od 14. 5. 2013 – pozn. NSS), nijak se však nevypořádal s její námitkou, podle níž počátek prodlení nastane až v okamžiku odstranění pochybností o spáchání trestného činu. Městský soud rovněž shledal odůvodnění napadeného rozhodnutí v daném rozsahu nepřezkoumatelným pro jeho vnitřní rozpornost a nedostatek důvodů. Žalovaný totiž dospěl k závěru, že z kapitoly 3.10.1. bodu 4 regionální radou zmiňované Metodiky finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013 (dále jen „MFTK“), kterou vydal certifikační orgán žalovaného a podle níž *„[d]ojde-li ŘO [řídící orgán] na základě ukončených kontrol či auditů (svých či jiných příslušných orgánů) k závěru, že se jedná o podezření na nesrovnalost spočívající v podezření na spáchání trestného činu, který souvisí s operací spolufinancovanou z rozpočtu EU, předá případ bezodkladně ve smyslu § 8 zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, státnímu zastupitelství či policejnímu orgánu“*, neplyne, že regionální rada není oprávněna proplatit osobě zúčastněné na řízení část dotace, které se tato osoba ve sporném řízení domáhá, přesto však přerušil řízení až do skončení prvního trestního řízení, aniž by tento svůj postup vysvětlil.

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání ve věci

[10] Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatel) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, v níž namítá, že městský soud nesprávně posoudil otázku přerušení sporného řízení a vliv tohoto postupu na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, přičemž nevypořádal některé stěžovatelem uplatněné argumenty a jeho rozsudek je tedy nezákonný a nepřezkoumatelný.

[11] Stěžovatel má za to, že v posuzovaném případě nebyl dán důvod pro přerušení sporného řízení, neboť v trestním řízení, v němž bylo vydáno usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, nejsou řešeny žádné otázky podstatné pro rozhodnutí v nyní posuzované věci. Uvedené trestní řízení je vedeno pro zločin podplácení dle § 332 odst. 1 alinea 1, odst. 2 písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v relevantním znění (dále jen „trestní zákoník“), a nikoliv pro trestný čin zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě dle § 256 trestního zákoníku. V daném trestním řízení je posuzováno pouze to, zda někdo v souvislosti s veřejnou zakázkou č. 60065707 poskytl někomu úplatek, nikoliv zda a případně jakým způsobem byla uvedená veřejná zakázka skutečně ovlivněna. Na tuto skutečnost stěžovatel upozorňoval již v řízení o žalobě, městský soud se však s jeho argumentací nevypořádal.

[12] Stěžovatel v dané souvislosti dodal, že to, že bylo sporné řízení již přerušeno v souvislosti s jiným trestním řízením, není relevantní, neboť k tomuto přerušení došlo v době, kdy bylo trestní řízení vedeno pro trestný čin zjednání výhody při zadání veřejné zakázky, při veřejné soutěži a veřejné dražbě dle § 256 trestního zákoníku. Stěžovatel připouští, že v takovém případě mohla být skutková zjištění učiněná v daném trestním řízení relevantní pro rozhodnutí ve sporném správném řízení. Následně však došlo ke změně

pokračování

právní kvalifikace dotyčných skutků a i druhé trestní řízení se týká jiného trestného činu, a dle stěžovatele se tedy jednalo o odlišnou situaci.

[13] Dále stěžovatel uvedl, že regionální rada v souvislosti s veřejnou zakázkou č. 60065707 nikdy za celou dobu více než osmi let nevysvětlila, jakým způsobem měl stěžovatel porušit podmínky poskytnutí dotace. Stěžovatel považuje za nepřijatelné, aby mu po takto dlouhou dobu bylo pozastaveno vyplacení dotace pouze s vágním odkazem na probíhající trestní řízení, ve kterém se navíc porušení podmínek dotace neřeší. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na to, že žalovaný ve věci postupoval zcela odlišně od soudů v občanském soudním řízení, konkrétně Krajského soudu v Praze, který obdobně jako Okresní soud v Kolíně vede řízení o jedné z žalob, jejichž prostřednictvím se společnost HOSPI MED, spol. s r.o., domáhá na stěžovateli zaplacení kupní ceny sjednané ve smlouvě na veřejnou zakázku č. 60065707, přičemž krajský soud na základě právního názoru, který v této věci vyslovil Nejvyšší soud v usnesení ze dne 20. 1. 2015, sp. zn. 32 Cdo 3012/2014, své řízení nepřerušil, a to s odůvodněním, že v trestním řízení nejsou z hlediska posouzení jeho věci řešeny relevantní otázky. Také na tuto skutečnost stěžovatel poukazoval již v průběhu řízení o žalobě, městský soud se k ní však opět nevyjádřil. Stěžovatel má za to, že žalovaný postupoval správně, pokud na základě nekonkrétních odkazů regionální rady na probíhající trestní řízení jím vedené řízení znovu nepřerušil. Stěžovatel dodal, že se jednalo toliko o postup při vedení řízení, který nemohl mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. I kdyby tedy v tomto směru žalovaný postupoval nesprávně, nepředstavovalo by toto jeho pochybení důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí. Na uvedeném dle stěžovatele nic nemění ani sdělení Krajského soudu v Praze ze dne 24. 9. 2019, sp. zn. 4 T 42/2016, které napadený rozsudek považuje za listinu, s nímž je žalobou napadené rozhodnutí v rozporu, avšak toto vyjádření není pro správní orgán závazné. Pokud žalovaný konstatoval, že v daném trestním řízení nebude rozhodováno o tom, zda byl v souvislosti s veřejnou zakázkou č. 60065707 spáchán trestný čin, jednalo se dle stěžovatele pouze o nepřesné vyjádření skutečnosti, že v tomto řízení nebude řešena žádná otázka relevantní z hlediska porušení podmínek poskytnutí dotace.

[14] Pokud se jedná o závěry žalovaného týkající se úroku z prodlení, připustil stěžovatel, že tyto úvahy jsou odůvodněny úsporně, z kontextu žalobou napadeného rozhodnutí a ze správního spisu však lze dovodit, proč žalovaný i v tomto ohledu stěžovateli vyhověl. Stěžovatel zopakoval, že v trestním řízení, v němž bylo vydáno usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, nejsou posuzovány žádné otázky týkající se porušení podmínek pro poskytnutí dotace, nelze tedy přisvědčit závěru o tom, že by se regionální rada mohla octnout v prodlení s vyplacením dotace až po pravomocném skončení daného trestního řízení. Dle stěžovatele je pro posouzení otázky prodlení s vyplacením dotace rozhodné smluvní ujednání obsažené ve smlouvě o poskytnutí dotace. V této souvislosti stěžovatel zopakoval, že dne 27. 3. 2013 předložil regionální radě závěrečnou monitorovací zprávu a zjednodušenou žádost o proplacení části dotace. Od tohoto dne měla regionální rada dle smlouvy o poskytnutí dotace 30 pracovních dnů na to, aby dotaci proplatila, nebo učinila úkon, který by proplacení dotace z důvodů ujednaných ve smlouvě zabránil. Regionální rada však žádný takový úkon neučinila a o pozastavení proplácení dotace stěžovatele informovala až dopisem ze dne 12. 11. 2013, tedy déle než půl roku po předložení žádosti o proplacení dané části dotace. Informaci o tom, že nemá prostředky proplácet, obdržela regionální rada od Ministerstva pro místní rozvoj již v květnu 2012, nic

jí tedy nebránilo postupovat v souladu se smlouvou. Stěžovatel dodal, že i kdyby městský soud shledal odůvodnění přiznání úroků z prodlení nepřezkoumatelným, měl zrušit pouze výrok žalobou napadeného rozhodnutí týkající se tohoto úroku z prodlení, nikoliv celé toto rozhodnutí.

[15] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že rozsudek městského soudu považuje za správný, plně se s ním ztotožňuje a zpětně si je vědom svých pochybení, která hodlá v dalším správním řízení odstranit. Proto také sám nepodal proti napadenému rozsudku kasační stížnost.

[16] Regionální rada se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[17] V průběhu řízení o kasační stížnosti vstoupil v účinnost zákon č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, v relevantním znění. Na základě čl. II bodu 1 tohoto zákona byla regionální rada k 31. 12. 2021 zrušena a jejím procesním nástupcem se dle čl. II. bodu 6 téhož zákona stala ve všech soudních, správních a jiných řízeních zahájených přede dnem jejího zrušení Česká republika, jejímž jménem jedná v těchto řízeních Ministerstvo pro místní rozvoj. Na tuto skutečnost reagoval Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 30. 10. 2023, č. j. 5 Afs 322/2021-46, kterým rozhodl dle § 107 odst. 1 a 3 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s. o tom, že namísto regionální rady bude na straně žalobce v řízení pokračováno s ČR – Ministerstvem pro místní rozvoj. Spolu s uvedeným usnesením zaslal Nejvyšší správní soud novému žalobci kopie klíčových podání učiněných v posuzované věci a poskytl mu lhůtu pro vyjádření k věci.

[18] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu, odkázal na žalobní argumentaci regionální rady a navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[20] Nejvyšší správní soud dále přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda toto rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není ve výsledku důvodná, neboť rozsudek městského soudu ve své podstatě ob stojí, ačkoliv je zapotřebí doplnit a korigovat jeho odůvodnění.

[21] Závěr městského soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného je totiž správný. Nepodloženost a rozpornost závěrů žalovaného, na které městský soud v této souvislosti poukazoval a které samy o sobě představovaly důvody pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí (v podrobnostech viz dále v tomto rozsudku), jsou

pokračování

však pouze důsledkem dalších nedostatků rozhodnutí žalovaného, které již městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku neidentifikoval.

[22] Žalovaný rozhodl v řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace vedeném dle § 141 správního řádu.

[23] Dle § 141 odst. 4 správního řádu vychází správní orgán ve sporném řízení z důkazů, které byly účastníky navrženy. Pokud navržené důkazy nepostačují ke zjištění stavu věci, může správní orgán provést i důkazy jiné. Neoznačí-li účastníci důkazy potřebné k prokázání svých tvrzení, vychází správní orgán při zjišťování stavu věci z důkazů, které byly provedeny. Správní orgán může též vzít za svá skutková zjištění shodná tvrzení účastníků.

[24] Z obsahu správního spisu je patrné, že se stěžovatel ve sporném řízení domáhal vyplacení části dotace, k jejímuž poskytnutí se regionální rada zavázala veřejnoprávní smlouvou. Regionální rada nerozporovala, že se k poskytnutí dané dotace zavázala, měla však za to, že v posuzovaném případě byly dány důvody pro pozastavení vyplacení sporné části dotace. Konkrétně regionální rada tvrdila, že byla nucena vyplácení dotace pozastavit s ohledem na probíhající trestní řízení, které se mělo týkat veřejné zakázky zadané v rámci realizace daného dotačního projektu a k jejímuž uhrazení měla posloužit sporná část dotace. Stěžovatel od počátku sporného řízení namítal, že postup regionální rady nemá oporu v zákoně ani ve smlouvě o poskytnutí dotace. Klíčovou otázkou sporného řízení tedy bylo to, zda regionální rada postupovala při pozastavení vyplacení dotace v souladu se zákonem. V této souvislosti je třeba dodat, že bylo především na regionální radě, aby náležitě popsala právní základ svého postupu a označila skutkové okolnosti svědčící o jeho zákonnosti a důkazy k doložení svých tvrzení.

[25] Regionální rada v dané souvislosti zejména uvedla, že postupovala na základě pokynů Ministerstva pro místní rozvoj, přičemž uplatňovala svá oprávnění vyplývající z čl. IV a čl. IX smlouvy o poskytnutí dotace a z MFTK.

[26] Pokud se jedná o právní základ postupu regionální rady, žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí citoval příslušná ustanovení smlouvy o poskytnutí dotace, MFTK a jednotlivá podání účastníků řízení. Následně na str. 17 napadeného rozhodnutí žalovaný pouze konstatoval, že má z daných podkladů za prokázané, že sporná část dotace nebyla stěžovateli regionální radou vyplacena z důvodu podezření na nesrovnalost spočívající ve spáchání trestného činu, který souvisí s operací spolufinancovanou z rozpočtu EU, a že podle „části 3.10. bodu 3“ MFTK trvá podezření na nesrovnalost do okamžiku, kdy o případu rozhodne příslušný soud v případech podezření na spáchání trestného činu. Následně již žalovaný posuzoval, zda z usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, či rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018-34, vyplývá, že v souvislosti s realizací daného dotačního projektu došlo ke spáchání trestného činu, popřípadě, zda tato otázka je předmětem probíhajícího trestního řízení.

[27] Žalovaný tedy zjevně bez dalšího vyšel z předpokladu, že pokud by v souvislosti s výběrovým řízením na veřejnou zakázku č. 60065707 probíhalo trestní řízení, byla by regionální rada oprávněna pozastavit vyplácení sporné části dotace. Tento závěr však

žalovaný náležitě neodůvodnil, přestože stěžovatel již v kapitole VII návrhu uplatnil poměrně obsáhlou argumentaci, v níž namítal, že postup regionální rady nemá oporu v právních předpisech ani ve smlouvě o poskytnutí dotace.

[28] Aby bylo možné posoudit oprávněnost pozastavení vyplácení dotace regionální radou, bylo nejprve zapotřebí zjistit, na jakém právním základě regionální rada postupovala, tedy jakými právními předpisy či smluvními ustanoveními se řídila.

[29] Postup regionálních rad regionů soudržnosti při vyplácení dotací se řídil, vedle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, a unijních předpisů, především zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (dále jen „zákon č. 250/2000 Sb.“), který v době uzavření smlouvy o poskytnutí dotace neupravoval institut pozastavení vyplácení dotace.

[30] V § 22 zákona č. 250/2000 Sb., ve znění účinném do 29. 12. 2011, byla upravena pouze povinnost provést v případě porušení rozpočtové kázně odvod do rozpočtu, z něhož byly peněžní prostředky poskytnuty. Na tuto skutečnost poukazoval stěžovatel již na str. 9 návrhu na zahájení sporného řízení.

[31] Možnost pozastavit vyplácení dotace byla do § 22 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb. včleněna až novelizačním zákonem č. 465/2011 Sb., a to s účinností od 30. 12. 2011, přičemž je upravena následovně: *„Při podezření na porušení rozpočtové kázně může poskytovatel peněžních prostředků pozastavit jejich poskytnutí, a to až do výše předpokládaného odvodu.“*

[32] Ani regionální rada ostatně neodvozovala své oprávnění pozastavit vyplácení dotace ze zákonné úpravy. Odkazovala pouze na čl. IV odst. 5 písm. e) a čl. IX odst. 8 smlouvy o poskytnutí dotace a na MFTK (konkrétně kapitolu 3.9.1 MFTK ve znění účinném od 1. 10. 2009, resp. jeho kapitolu 3.10.1, ve znění účinném od 1. 9. 2013), přičemž v žalobě regionální rada uvedla, že MFTK představovala *„prováděcí předpis“* k tehdy účinnému 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.

[33] Čl. IV smlouvy o poskytnutí dotace upravuje způsob proplácení dotace a platební podmínky, přičemž v odstavci 5 stanoví, že poskytovatel provede platbu pokud možno do 30 pracovních dnů ode dne obdržení zjednodušené žádosti o platbu a monitorovací zprávy. Dále obsahuje dané ustanovení výčet skutečností, které běh uvedené lhůty *„pozastavují“*. Dle čl. IV odst. 5 písm. e) smlouvy o poskytnutí dotace se staví také v *„dalších případech, kdy to poskytovatel považuje za nezbytné s ohledem na realizaci předmětu této smlouvy, plnění podmínek této smlouvy nebo z důvodu plnění svých závazků z právních předpisů ČR a EU; lhůta se pozastavuje ode dne elektronického či písemného oznámení postupu podle tohoto ustanovení příjemci do dne vyřešení skutečností, které byly důvodem pro pozastavení lhůty“*.

[34] Čl. IX smlouvy o poskytnutí dotace obsahuje ujednání týkající se porušení rozpočtové kázně, smluvních podmínek, nesrovnalostí a sankcí. Vzhledem k obsáhlosti tohoto ustanovení Nejvyšší správní soud pouze stručně zrekapituluje jeho obsah a poukáže na jeho klíčové části. V odstavcích 1 až 3 dané ustanovení pro účely smlouvy poměrně obsáhle definuje obsah pojmů *„porušení rozpočtové kázně“*, *„porušení smluvních podmínek“* a *„nesrovnalost“*. V odstavcích 4 a 5 smlouva upravuje v návaznosti na § 22 zákona

pokračování

č. 250/2000 Sb. povinnost provést v případě porušení rozpočtové kázně zákonem předvídaný odvod. Odstavec 6 daného ustanovení zakotvuje možnost snížení dotace v případě závažného porušení povinností příjemce dotace vyplývajících z čl. V odst. 1 písm. j) smlouvy o poskytnutí dotace (povinnosti při zadávání zakázek spolufinancovaných z dotace). Odstavec 7 upravuje možnost zohlednění okolností vylučujících odpovědnost příjemce dotace za porušení smlouvy. V odstavci 8 daného ustanovení si regionální rada jako poskytovatel dotace *„vybrazuje právo pozastavit proplácení finančních prostředků dotace, uplatní-li práva plynoucí mu z tohoto článku smlouvy“*.

[35] V kapitole 3.10.1 MFTK, ve znění účinném od 1. 9. 2013, je upraven postup řídicího orgánu při šetření nesrovnalostí týkajících se dotace, zejména je zde podrobně popsáno, jakým způsobem má řídicí orgán postupovat v závislosti na výsledku kontrol provedených příslušnými orgány. Daná kapitola MFTK sice stanoví, že řídicí orgán *„zodpovídá za přijetí odpovídajících opatření k nápravě stavu a zabránění dalšího výskytu nesrovnalosti, pokud se nesrovnalost vyskytla na úrovni ŘO, ZS, Kontrolora nebo příjemce“*, o možnosti pozastavit vyplácení dotace se však tato kapitola MFTK nezmiňuje.

[36] Možnost pozastavení plateb v případě podezření na nesrovnalost je upravena v kapitole 3.10.3 MFTK, na kterou ovšem žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí neodkázal, stejně jako na ni v průběhu sporného řízení konkrétně neodkazovala regionální rada.

[37] Rovněž je zapotřebí dodat, že samotnou MFTK nelze považovat za obecně závazný právní předpis. Jedná se pouze o metodiku (byť by sloužila k uplatňování unijních právních předpisů) vydávanou Ministerstvem financí. Relevanci tohoto dokumentu regionální rada odůvodňovala odkazem na čl. I odst. 4 smlouvy o poskytnutí dotace, který stanoví, že poskytnutí dotace je upraveno nejen touto smlouvou a právními předpisy ČR a EU, ale rovněž pravidly, která nemají povahu právních předpisů a jsou vydávána poskytovatelem a jejichž demonstrativní výčet obsahuje dané ustanovení (MFTK ovšem poskytovatel dotace, tj. regionální rada, nevydal, regionální rada poukazovala ve správním řízení v dané souvislosti pouze na to, že na MFTK odkazuje rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj, kterým byly regionální radě přiděleny příslušné finanční prostředky, s tím, že je MFTK pro regionální radu závazná).

[38] Vzhledem k uvedenému bylo tedy zapotřebí v první řadě posoudit, zda byla MFTK nejen pro regionální radu, ale i pro stěžovatele skutečně závazná a zda umožňovala regionální radě pozastavit vyplácení dotace, případně zda k takovému kroku regionální radu opravňoval čl. IV nebo čl. IX smlouvy o poskytnutí dotace, včetně posouzení zákonnosti takového smluvního ujednání.

[39] V případě veřejnoprávních smluv je totiž smluvní volnost kontrahentů, která je typická pro smlouvy uzavírané v oblasti soukromého práva, do značné míry omezena. Na tuto skutečnost poukázal rovněž zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007-82, publ. pod č. 1675/2008 Sb. NSS (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu i zvláštního senátu jsou dostupná na www.nssoud.cz): *„Pro vztahy navazované v oblasti soukromého práva je typické, že strany si mohou svobodně smluvit to, co uznají za vhodné; je přitom na nich, zda využijí rejstříku pojmenovaných smluv, které jim*

nabízí zákon, a i v případě, že uzavřou pojmenovanou smlouvu, mohou její obsah v převážné míře samy ovlivnit vlastními ujednáními, upravujícími jejich práva a povinnosti odlišně od zákona. Veřejnoprávní vztah je naopak charakteristický tím, že jeho podstatný obsah je předepsán zákonem, případně stanoven individuálním správním aktem, aniž by se od něj strany mohly odchýlit. Kritériem pro rozlišení mezi oběma typy vztahů tak bude míra, v jaké se smluvní strany mohou podílet na utváření obsahu vztahu (blíže k této tzv. metodě právního regulování srov. rozhodnutí č. 448/2005 Sb. NSS).“

[40] Současně je zapotřebí odkázat na § 165 odst. 1 správního řádu, podle něhož lze soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy přezkoumat z moci úřední. Z tohoto důvodu také § 170 správního řádu vylučuje, aby se na veřejnoprávní smlouvy aplikovala ustanovení občanského zákoníku o neplatnosti a relativní neúčinnosti právních jednání (k tomu viz např. VEDRAL, J. *Správní řád: Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Bova Polygon, 2012, komentář k § 165 odst. 1, s. 1293 a násl.). Ostatně sám žalovaný v souvislosti s nyní posuzovaným sporným řízením a v reakci na pokus regionální rady odstoupit od smlouvy o poskytnutí dotace vydal z úřední povinnosti rozhodnutí ze dne 21. 8. 2019, č. j. MF-19940/2019/1203-4, jímž právě dle § 165 správního řádu zrušil s účinky *ex tunc* ta ustanovení smlouvy o poskytnutí dotace, jež umožňovala odstoupení od této smlouvy, a to pro jejich rozpor se zmiňovaným § 170 správního řádu.

[41] Zakládala-li tedy regionální rada své oprávnění pozastavit vyplácení dotace skutečně pouze na ujednáních obsažených ve veřejnoprávní smlouvě a pokud zákony či jiné obecně závazné právní předpisy s takovým postupem v době uzavírání smlouvy vůbec nepočítaly, bylo by na místě, aby se žalovaný v první řadě zabýval tím, zda byla daná smluvní ujednání sjednána platně a zda tedy regionální rada vůbec byla oprávněna pozastavit vyplácení dotace.

[42] Až pokud by bylo postaveno najisto, že regionální rada tímto oprávněním disponovala, bylo by na místě výkladem všech relevantních ustanovení v jejich vzájemné souvislosti zjistit, za jakých podmínek, jakým způsobem a v jakém rozsahu byla regionální rada oprávněna vyplácení dotace pozastavit. Teprve poté bylo možné danou úpravu aplikovat na projednávanou věc a posoudit, zda v tomto případě byly splněny předpoklady pro pozastavení vyplácení dotace a zda přitom regionální rada postupovala stanoveným způsobem.

[43] Nelze totiž přehlédnout, že smlouva o poskytnutí dotace počítala s možností pozastavení vyplácení dotace pouze v určitých případech a stanovila pravidla pro uplatnění tohoto postupu. Regionální rada si oprávnění pozastavit vyplácení dotace v čl. IX odst. 8 smlouvy vyhradila pouze pro případ, uplatní-li práva plynoucí jí z tohoto článku smlouvy, tedy práva týkající se porušení rozpočtové kázně či smluvních podmínek a řešení nesrovnalostí. Čl. IV odst. 5 písm. e) smlouvy pak stanovil, že se lhůta pro vyplácení části dotace pozastavuje „ode dne elektronického či písemného oznámení postupu podle tohoto ustanovení příjemci“. Žalovaný se však vůbec nezabýval tím, zda regionální rada postupovala při pozastavení dotace v souladu s těmito ujednáními. Stěžovatel přitom od počátku sporného řízení namítal, že tomu tak nebylo.

[44] Žalovaný tedy postupoval při posouzení věci zkratkovitě, neboť se zabýval otázkou, zda bude ve výše uvedených trestních řízeních rozhodováno o trestných činech týkajících se zakázky č. 60065707, aniž by předtím přezkoumatelně posoudil, zda regionální rada vůbec

pokračování

byla oprávněna pozastavit poskytování předmětné dotace a zda při uplatnění tohoto oprávnění postupovala stanoveným způsobem.

[45] Právě tyto nedostatky odůvodnění napadeného rozhodnutí pak vedly k dalším pochybením, která žalovanému vytýkal i městský soud. Žalovaný nedokázal správně posoudit význam jednotlivých trestních řízení pro jím vedené sporné řízení správní právě proto, že si předem neujasnil, na jakém právním základě (a zda vůbec) byl postup regionální rady při pozastavení vyplácení dotace postaven. Bez zodpovězení této základní otázky nemohl žalovaný posoudit, zda pro pozastavení vyplácení dotace postačuje již sama skutečnost, že probíhá trestní řízení související s danou dotací (popřípadě v čem musí tato souvislost spočívat), nebo je podstatné rovněž to, zda na základě skutečností zjištěných v tomto trestním řízení může stěžovateli vzniknout povinnost zaplatit odvod za porušení rozpočtové kázně.

[46] Z tohoto důvodu nelze považovat za přezkoumatelné ani úvahy žalovaného týkající se počátku prodlení regionální rady s vyplácením dotace, a tedy ani výše úroku z prodlení. Pokud by daná trestní řízení vůbec nepředstavovala důvod pro pozastavení vyplácení dotace, octla by se regionální rada v prodlení s vyplácením dotace již uplynutím lhůty, v níž měla dle smlouvy o poskytnutí dotace danou částku vyplatit. Pokud by ovšem běh trestního řízení mohl představovat důvod pro pozastavení vyplácení dotace, bylo by zapotřebí posoudit, zda tomu tak bylo v případě obou výše zmiňovaných trestních řízení, nebo jen jednoho z nich a jakou roli v tomto ohledu hrála změna právní kvalifikace jednání obviněných v průběhu těchto řízení. Na těchto skutečnostech by totiž zřejmě záviselo také určení okamžiku, kdy odpadl důvod pozastavení vyplácení dotace (za předpokladu, že byl stěžovateli regionální radou včas a účinně sdělen) a kdy tedy regionální rada byla povinna stěžovateli spornou část dotace vyplatit.

[47] Namítá-li stěžovatel, že v trestním řízení, v němž bylo vydáno usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765, nejsou řešeny žádné otázky podstatné pro rozhodnutí v tomto řízení, a poukazuje-li na rozdíly mezi tímto trestním řízením a původním trestním stíháním ve věci, v níž byl následně vydán rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 6. 2019, č. j. 6 To 64/2018-34, nelze než uvést, že vzhledem k výše popsaným vadám rozhodnutí žalovaného nelze tyto námitky vypořádat. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl výše, bez objasnění toho, na jakém konkrétním právním základě regionální rada k pozastavení vyplácení dotace přistoupila, nelze jednoznačně určit, jaké skutečnosti byly rozhodné pro posouzení zákonnosti jejího postupu. Za současné procesní situace tedy ani nelze posoudit, zda v některém z uvedených trestních řízení byly (či ještě budou) řešeny otázky podstatné pro rozhodnutí žalovaného ve sporném řízení nebo nakolik je pro toto rozhodnutí podstatná právní kvalifikace jednání obviněných v konkrétním trestním řízení. Nebylo totiž objasněno, zda bylo pro pozastavení vyplácení dotace rozhodné pouze to, že probíhá trestní řízení týkající se veřejné zakázky zadané v rámci dotovaného projektu, nebo rovněž to, zda sám stěžovatel porušil podmínky poskytnutí dotace, popřípadě zda mu mohla vzniknout povinnost odvodu pro porušení rozpočtové kázně.

[48] Poukazuje-li stěžovatel na postup soudů, které rozhodovaly v občanských soudních řízeních o nárocích uplatněných vůči stěžovateli jeho dodavatelem, je třeba uvést, že předmět těchto řízení, a tedy i okruh v nich posuzovaných otázek, je odlišný. To, že daná

občanská soudní řízení nebyla přerušena, tedy není pro rozhodnutí žalovaného ve sporném řízení správním určující.

[49] Nejvyšší správní soud nesouhlasí s městským soudem v tom ohledu, že by si žalovaný sám v rozporu s § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu učinil úsudek o tom, zda byl spáchán trestný čin, neboť nic takového z rozhodnutí žalovaného nevyplývá, nicméně závěr žalovaného o tom, že v daném trestním řízení nebude posuzováno, zda obviněná HOSPI MED spol. s r. o. spáchala zločin podplácení jednáním jejího jednatele, zjevně skutečně je v rozporu s obsahem výrokové části zmiňovaného usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2017, č. j. 4 T 42/2016-20765. Ostatně i stěžovatel připouští, že následně, rozsudkem ze dne 31. 1. 2020, sp. zn. 4 T 42/2016, Krajský soud v Praze nepravomocně shledal společnost HOSPI MED spol. s r. o. vinnou ze spáchání trestného činu podplácení vzhledem k tomu, že její jednatel předal v souvislosti s danou veřejnou zakázkou úplatek. V tomto směru lze tedy městskému soudu přisvědčit. Pokud žalovaný na uvedeném chybném závěru založil své rozhodnutí, nejedná se o pouhé nepřesné vyjádření, jak uvádí stěžovatel, ale o podstatnou vadu, která již sama o sobě představovala důvod pro zrušení žalobou napadeného rozhodnutí.

[50] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že ze spisové dokumentace nevyplývá, že by regionální rada řádně vysvětlila, jaké konkrétní skutečnosti vedly k pozastavení vyplácení dotace. Bylo však především úkolem žalovaného se s tvrzeními regionální rady (či případně s absencí relevantních tvrzení) vypořádat a své rozhodnutí patřičně odůvodnit.

IV.

Závěr a náklady řízení

[51] Ze shora uvedeného je zřejmé, že městský soud postupoval správně, zrušil-li žalobou napadené rozhodnutí, byť ve svém rozsudku nepoukázal na některé jeho klíčové vady. Současně lze dodat, že ty vady žalobou napadeného rozhodnutí, na které městský soud poukázal důvodně, by samy o sobě představovaly důvod pro jeho zrušení. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS, k možnosti Nejvyššího správního soudu nahradit nesprávné odůvodnění rozsudku krajského (městského) soudu, jímž bylo žalobou napadené rozhodnutí správního orgánu správně zrušeno, uvedl: *„Zruší-li správně krajský soud rozhodnutí správního orgánu, ale výrok rozsudku stojí na nesprávných důvodech, Nejvyšší správní soud v kasačním řízení rozsudek krajského soudu zruší a věc mu vrátí k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Obstojí-li však důvody v podstatné míře, Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítne a nesprávné důvody nahradí svými. Pro správní orgán je pak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu.“* V tomto případě důvody, na nichž městský soud své rozhodnutí založil, v podstatné míře ob stojí. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s citovanými závěry rozšířeného senátu kasační stížnost dle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[52] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Z procesního hlediska byl v řízení o kasační stížnosti úspěšný žalobce, který však (stejně jako jeho procesní předchůdkyně, regionální rada) nebyl v řízení o kasační stížnosti zastoupen ani nedoložil, že by jemu nebo jeho předchůdkyni

pokračování

v tomto řízení vznikly jakékoli jiné náklady, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. prosince 2023

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu