

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **Západočeská univerzita v Plzni**, se sídlem Univerzitní 8, Plzeň, zastoupena JUDr. Danielem Volopichem, advokátem se sídlem Vlastina 23, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o žalobě proti Vyřízení námitky k Formuláři F 1 – vyúčtování žádosti o ex-ante platbu na projekt a žádost o ex-ante platbu k projektu reg. č. CZ.1.05/2.1.00/03.0093 ze dne 24. 8. 2015 ředitele odboru koordinace a řízení operačních programů ze dne 9. 10. 2015, č. j. MŠMT-34654/2015-1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2016, č. j. 5 A 212/2015 – 70,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2016, č. j. 5 A 212/2015 – 70, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 31. 1. 2011 vydal žalovaný v rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace rozhodnutí č. 0093/03/01 o poskytnutí dotace žalobkyni za účelem realizace projektu Regionální technologický institut – RTI, CZ.1.05/2.1.00/03.0093. V návaznosti na poskytnutí dotace vyhlásila žalobkyně veřejnou zakázku nazvanou „Zařízení na ohýbání a ohraňování přesných plechových polotovarů (III)“. V rámci kontroly této veřejné zakázky žalovaný zjistil, že žalobkyně při jejím zadávání nedodržela postup stanovený v § 60 odst. 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), neboť nevyloučila vybraného uchazeče Bystronic Czech Republic s. r. o., který nedoložil podklady k prokázání základních kvalifikačních předpokladů ve

vztahu ke statutárnímu orgánu. Toto porušení žalovaný specifikoval v Oznámení o podezření na porušení rozpočtové kázně č. j. MŠMT-25486/2015-1 ze dne 17. 7. 2015. Následně ve Formuláři F1 - Vyúčtování žádosti o ex-ante platbu na projekt a žádost o ex-ante platbu k projektu reg. č. CZ.1.05/2.1.00/03.0093, ze dne 24. 8. 2015, číslo žádosti o platbu 18 (dále jen „Formulář F1“) oznámil žalobkyni nevyplacení části dotace odpovídající 10 % částky použité na financování uvedené veřejné zakázky. Žalobkyně podala proti Formuláři F1 v souladu s přílohou č. 30 příručky žalovaného pro žadatele a příjemce dotace námitky, které žalovaný v záhlaví označeným aktem zamítl.

[2] Žalobkyně se žalobou u městského soudu domáhala přezkumu uvedeného aktu žalovaného s tím, že se jedná o rozhodnutí, kterým byla zkrácena na svých právech. Napadené rozhodnutí bylo dle jejího názoru nezákonné pro svévoli a zneužití správního uvážení žalovaným.

[3] Městský soud žalobu výše specifikovaným usnesením dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), odmítl jako nepřípustnou, neboť napadené vyřízení námitky k Formuláři F1 není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a nepodléhá tak soudnímu přezkumu. Tento správní akt není výsledkem formalizovaného průběhu správního řízení, jeho vyhotovení a průběh se řídí pouze nezávaznou metodikou žalovaného. Vyřízení námitek k Formuláři F1 ani Formulář F1 neukládají žalobkyni povinnost vrátit část dotace a nevytváří ani překážku vyplacení dotace nebo její části. Jednalo se o pouhé vyrozumění o tom, že z pohledu žalovaného došlo k porušení podmínek poskytnutí dotace, které samo o sobě není způsobilé zasáhnout do sféry žalobkyně. Žalobkyni tak tímto aktem nevznikla, nebyla změněna ani zrušena práva nebo povinnosti, stejně tak jím práva nebo povinnosti nebyla závazně určena.

[4] Podle městského soudu by se žalobkyně prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. mohla bránit až proti následnému rozhodnutí příslušného finančního úřadu, kterým by byl stanoven odvod za porušení rozpočtové kázně dle § 44 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých zákonů (rozpočtová pravidla). Vyřízení námitek k Formuláři F1 nepředstavuje postup podle § 14e tohoto zákona, jelikož námitky nesměřují proti opatření žalovaného, na základě kterého nebyla vyplacena dotace nebo její část. Nemožnost tohoto postupu vyplývá přímo ze správního spisu – z Oznámení o podezření na porušení rozpočtové kázně ze dne 17. 7. 2015 a také ze samotné podstaty vyplácení dotace *ex ante*, kdy příjemce dotace obdrží finanční prostředky předem, aniž by dokládal jakoukoliv činnost v projektu. Až následně, tedy po provedení konkrétní ekonomické činnosti jsou finanční prostředky poskytovatelem dotace vyúčtovány.

II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti usnesení městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a vrátil věc městskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

[6] Stěžovatelka zdůraznila, že vyřízení námitky i Formulář F1 ji zkrátily na jejích právech. Městský soud nesprávně pochopil tzv. *ex ante* financování předmětného projektu,

které v praxi znamená, že pouhá část finančních prostředků je příjemci dotace zasílána na hrazení výdajů budoucích fází projektu (tj. obdoba zálohy). Po realizaci určité části (fáze) projektu dochází k vyúčtování realizované fáze projektu formou formuláře F1, který také uvádí přehled nových zasílaných *ex ante* plateb na budoucí další fáze projektu (tj. další zálohy). V daném případě tak bylo stěžovatelce v rámci Formuláře F1 nejen provedeno vyúčtování první fáze projektu dotčené spornou veřejnou zakázkou, ale také jí byla pokrácena část finančních prostředků, kterou měla obdržet v další fázi projektu, o 10 % z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně za pochybení ve veřejné zakázce. Totožný proces proběhl i následně při vyúčtování nákladů další fáze projektu. V následující žádosti o *ex ante* platbu (na další již nesouvisející veřejné zakázky) byla záloha/platba ponížena opět o 10 % ze zbývající části kupní ceny dotčené veřejné zakázky. Celkově tak stěžovatelka neobdržela 10 % z celkové financované částky veřejné zakázky, tj. 787.700 Kč.

[7] Z uvedeného podle stěžovatelky vyplývá, že Formulář F1 není pouhou informativní zprávou o vyúčtování, nýbrž se jedná o rozhodnutí, že stěžovatelce jako příjemci dotace není část finančních prostředků vyplacena. Pokud tedy došlo k nevyplacení celkové výše přiznané dotace, lze takovéto jednání žalovaného vydávané dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech nepochybně pokládat za rozhodnutí správního orgánu. Neposkytnutí dotace přitom zmařilo naplánovaný a dotací podporovaný záměr, neboť stěžovatelce na realizaci projektu chybí částka, o níž žalovaný dotaci pokrátil. Stěžovatelka tak musela chybějící část kupní ceny za dodávku zařízení kupovaného v rámci předmětné veřejné zakázky uhradit z vlastních prostředků, čímž byla ve výsledku ohrožena její vlastní existence.

[8] Podle stěžovatelky nemůže být ze soudního přezkumu vyloučeno rozhodnutí, kterým správní orgán zasáhl do základních práv a svobod stěžovatelky tím, že jí nevyplatil celkovou výši dotace, na níž měla nárok dle rozhodnutí o poskytnutí dotace. Stěžovatelka nemůže s chybějícími finančními prostředky disponovat a vzhledem k odmítnutí žaloby soudem ani nemůže v řádném řízení prokázat, že své povinnosti pro poskytnutí dotace řádně splnila. Došlo tak k porušení legitimního očekávání stěžovatelky, že dotace bude poskytnuta v plné výši. Jedná se taktéž o bezprostřední zásah do jejích majetkových práv.

[9] Stěžovatelka upozornila na judikaturu soudů, podle které je úkon správního orgánu rozhodnutím v materiálním smyslu, pokud má dopad do právní sféry, resp. veřejných subjektivních práv fyzické či právnické osoby (viz např. usnesení NSS ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, nález ÚS ze dne 21. 2. 2012, sp. zn. ÚS 145/09). V rozsudku ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44, pak Nejvyšší správní soud uvedl, že opatření o krácení dotace je aktem ve věci samé a nikoliv např. podkladovým rozhodnutím, jehož správnost by bylo možné posoudit v budoucnu. Stěžovatelka zejména odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, podle kterého je pozastavení výplaty části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, a proto jeho soudní přezkum nelze podle čl. 36 odst. 2 Listiny vyloučit.

[10] Není také jisté, kdy a zda vůbec příslušný finanční úřad zahájí řízení o odvodu. Ze závěru městského soudu by pak vyplývalo, že proti rozhodnutí o nevyplacení části dotace se nelze jakkoliv bránit.

[11] Ve své kasační stížnosti stěžovatelka dále brojila proti závěrům žalovaného týkajícím se porušení zákona o veřejných zakázkách a uložení sankce za toto pochybení.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti toliko uvedl, že městský soud žalobu po právu odmítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[13] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti odkázala na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu ovšem plyne, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). V rozsudku ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128, Nejvyšší správní soud dále konstatoval, že „[n]*ezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu může obecně spočívat v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluku ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistí), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.*“

[16] Městský soud v napadeném usnesení vyslovil právní názor, že akt žalovaného „vyřízení námitky k Formuláři F1“ není správním rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a není proto přezkoumatelný ve správním soudnictví. Stěžovatelka považuje tento názor za nezákonný a argumentuje tím, že v důsledku Formuláře F1 a vyřízení námitky k Formuláři F1 došlo k zásahu do jejích práv, proti kterému se nelze bránit jinak než správní žalobou.

[17] Pod termínem rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno chápat takové úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti. Soudnímu přezkumu tedy nepodléhají veškerá rozhodnutí (úkony správních orgánů), ale v zásadě jen ta, která zasahují do subjektivních práv fyzických nebo právnických osob a je tak možno je považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu.

[18] Pro posouzení věci bylo nejprve nezbytné vyjasnit povahu Formuláře F1, ve kterém bylo stěžovatelce oznámeno snížení dotace z důvodu porušení rozpočtové kázně (viz část

F, bod 9 formuláře F1), resp. jeho faktické důsledky pro stěžovatelku. Pokud by jeho prostřednictvím skutečně došlo k nevyplacení části dotace, bylo by třeba tento akt materiálně považovat za opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, podle kterého „[p]*oskytovatel dotace nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, že její příjemce v souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta* [...]“. Je přitom nesporné, že toto opatření podléhá soudnímu přezkumu, jak vyplývá zejména ze stěžovatelkou citovaného nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 a také z následné judikatury Nejvyššího správního soudu (usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48. Pokud by však v důsledku napadených aktů nedošlo ke změně výše původně přiznaných finančních prostředků a jednalo by se skutečně o pouhou informaci o porušení rozpočtové kázně, jež nemá žádný faktický dopad do sféry stěžovatelky (jak uvádí žalovaný a městský soud), bylo by třeba dospět k závěru, že o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. nejde.

[19] Před posouzením samotného merita věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda je rozhodnutí městského soudu přezkoumatelné, tedy jestli je jeho právní názor dostatečně odůvodněn a podložen odpovídajícími skutkovými zjištěními. Dospěl k závěru, že nikoliv, jak odůvodňuje níže.

[20] Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že vyřízení námitek k Formuláři F1 ani Formulář F1 neukládá stěžovatelce povinnost vrátit část dotace a nevytváří překážku vyplacení dotace nebo její části. Závěr, že se nejednalo o postup dle § 14e rozpočtových pravidel odůvodnil toliko odkazem na správní spis, konkrétně na Oznámení o podezření na porušení rozpočtové kázně ze dne 17. 7. 2015, a dále uvedl, že tato skutečnost vyplývá ze samotné podstaty metody vyplácení dotace „ex-ante“ zakotvené v čl. VII. písm. a) rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[21] Z tohoto odůvodnění však dle Nejvyššího správního soudu vůbec není zřejmé, z jakých konkrétních skutkových zjištění městský soud dovodil, že nedošlo ke krácení dotace. Jedná se přitom o zásadní otázku pro učinění závěru o odmítnutí žaloby a zároveň o otázku, v níž se tvrzení stěžovatelky a žalovaného značně rozcházejí. Stěžovatelka ve své žalobě tvrdila, že v důsledku Formuláře F1 jí byla odebrána dotace v částce 489.492,54 Kč, a zároveň se podle ní nejednalo o konečnou částku, neboť zbývající část dotace stěžovatelka dosud na žalovaném neuplatnila. Uvedla, že v případě žádosti o doplacení dotace bude i tato zkrácena o 10 % doplatku dotace (viz str. 3 žaloby stěžovatelky ze dne 8. 12. 2015). Na tato konkrétní tvrzení však městský soud reagoval zcela obecně, aniž by se podrobněji zabýval mechanismem vyplácení dotace v rámci předmětného projektu a možností odebrání její části či jejím nevyplacením ze strany žalovaného.

[22] Pokud městský soud odkázal na Oznámení o podezření na porušení rozpočtové kázně ze dne 17. 7. 2015, patrně opíral svůj závěr o rukou vepsané opravy, které učinil pracovník žalovaného D. D. dne 4. 11. 2015, tedy až poté, co byl tento dokument zaslán stěžovateli. Mimo jiné byl v kolonce „Stanovení finančního dopadu porušení rozpočtové kázně“ v bodě 4 *Návrh na pozastavení platby/nevyplacení části dotace vy výši – celkem v Kč* škrtnut údaj 815.820,89 Kč a dne 4. 11. 2015 opraven na 0,00. Z tohoto dokumentu, resp. z v něm provedených oprav však dle kasačního soudu nelze jednoznačně dovodit, že stěžovatelce byly ve výsledku skutečně vyplaceny finanční prostředky v nesnížené výši.

Odůvodnění napadeného usnesení tak postrádá jakýkoliv odkaz na konkrétní dokumenty obsažené ve správním spise dokumentující průběh příslušných finančních transakcí v rámci projektu. Stejně tak měl městský soud podrobněji vysvětlit, proč podle něj mechanismus vyplácení dotace „ex-ante“ popírá žalobní tvrzení, že stěžovatelce byla na základě formuláře F1 odejmuta část dotace, resp., že jí byl krácen doplatek dotace.

[23] Městský soud tak spíše převzal tvrzení žalovaného uvedené v jeho vyjádření k žalobě, že nemohlo dojít k nevyplacení dotčených finančních prostředků z dotace, neboť tyto již byly vyplaceny (viz str. 5 vyjádření žalovaného ze dne 16. 3. 2016). Tento závěr však soud zcela nedostatečně odůvodnil.

[24] Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že napadené usnesení o odmítnutí žaloby trpí nepřezkoumatelností spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, a to zejména skutkových, neboť nebylo postaveno najisto, zda stěžovatelce byla vyplacena předmětná dotace v nezkrácené výši, tedy zda žalovaný rozhodl o pozastavení (krácení) dotace, či nikoli. V souladu s výše uvedenou judikaturou tak došlo k naplnění důvodu pro zrušení napadeného rozhodnutí stanoveného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V dalším řízení se bude muset městský soud podrobněji zabývat skutkovými okolnostmi případu, uvést konkrétní podklady, z nichž vycházel při posuzování věci, a pečlivě vysvětlit, zda byla dotace vyplacena ve výši podle rozhodnutí o poskytnutí dotace, či naopak byla platba dotace nějakým způsobem pozastavena či krácena.

[25] V případě, že by městský soud dospěl k posledně uvedenému závěru, bude muset při posouzení stěžovatelčiny žaloby vycházet z již zmíněného usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 54.

[26] Rozšířený senát zde dospěl k několika podstatným závěrům, se kterými jsou právní názory městského soudu v rozporu. V prvé řadě je nutno opětovně zdůraznit, že opatření o nevyplacení dotace nemá charakter předběžné povahy ve smyslu § 70 písm. b) s. ř. s.; není totiž splněna podmínka předběžnosti, neboť, jak v kasační stížnosti zdůrazňuje též stěžovatelka, případné následné rozhodnutí správce daně o porušení rozpočtové kázně nemusí být vůbec vydáno, a pokud k jeho vydání dojde, nebude zahrnovat otázky, o kterých bylo rozhodnuto zatímně, tedy existenci pochybností vedoucích poskytovatele k pozastavení dotace. Rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované v § 65 odst. 1 s. ř. s. a může být tedy podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[27] Dále je třeba zmínit, že rozšířený senát též vyslovil požadavky na rozsah odůvodnění rozhodnutí podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Obsahem rozhodnutí o nevyplacení dotace či její části by vzhledem k procesní obraně příjemce a následnému soudnímu přezkumu měly vždy být konkrétní skutečnosti, ze kterých poskytovatel dotace dovozuje existenci důvodů, které vedly k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek majících za následek porušení rozpočtové kázně. Předmětem soudního přezkumu je posouzení důvodů, které poskytovatele k takovému postupu vedly. Věcné hodnocení vytýkaného porušení rozpočtové kázně, tedy otázka, zda příjemce dotace skutečně porušil

dotační podmínky způsobem majícím za následek porušení rozpočtové kázně, je vyhrazeno až soudnímu přezkumu rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

[28] V této souvislosti musí mít městský soud na zřeteli též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 – 50, který (s ohledem na závěry vyslovené i ve stěžovatelkou zmiňovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14) dospěl k závěru, že žaloba podaná dle § 65 s. ř. s. musí mířit přímo proti rozhodnutí vydaného dle § 14e rozpočtových pravidel, nikoli až proti rozhodnutí o námitkách. V případě, že by tedy městský soud dospěl v nyní souzené věci k závěru, že zde bylo rozhodnutí ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel, bude na něm, aby stěžovatelku vyzval (§ 37 odst. 5 s. ř. s.) k případnému doplnění či upřesnění jejího žalobního návrhu.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[29] Na základě uvedených skutečností dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto usnesení městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[30] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.)

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

V Brně dne 4. května 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu