

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích**, IČO: 60076658, se sídlem Branišovská 1645/31a, 370 05 České Budějovice, zastoupena Mgr. Karlem Masopustem, advokátem se sídlem Radlická 3185/1c, 150 00 Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy,** se sídlem Karmelitská 529/7, 118 12 Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. MŠMT 29543/2014-1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2015, č. j. 11 A 173/2014 - 47,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2015, č. j. 11 A 173/2014 - 47, **se zrušuje.**

II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 8. 2014, č. j. MŠMT 29543/2014-1, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 23.456 Kč do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Karla Masopusta, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] V rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace vydal žalovaný dne 23. 4. 2013 rozhodnutí o poskytnutí dotace pro projekt „Modernizace Fakulty rybářství a ochrany vod Jihočeské univerzity (FROV JU)“ [následně změněno dodatky ze dne 18. 11. 2013, ze dne 25. 11. 2013 a ze dne 30. 7. 2014] s tím, že projekt bude financován z části z

prostředků státního rozpočtu a z části z rozpočtu Evropské unie (dále jen „dotovaný projekt“). V rozhodnutí (čl. VIII.) stanovil mj. podmínky pro pozastavení plateb, podle nichž může být proplácení výdajů projektu ze strany žalovaného pozastaveno v případě, že nastanou zde uvedené skutečnosti.

[2] Žalovaný dopisem ze dne 12. 8. 2013 oznámil žalobkyni (dále též zadavatel“), že nabyl podezření na tzv. nesrovnalost, neboť žalobkyně měla v rámci dotovaného projektu porušit pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Dle žalovaného nedodržela povinnost podle § 155 odstavec 1 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), podle něhož je zadavatel povinen uchovávat dokumentaci o veřejné zakázce a záznamy o úkonech učiněných elektronicky podle § 149 téhož zákona po dobu 10 let od uzavření smlouvy a jen tak lze následně (v případě zjednodušeného podlimitního řízení dle § 38 a § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách) ověřit jeho postup. Žalobkyně jako zadavatel v zadávacím řízení zahájeném 21. 6. 2012 však k výzvě poskytovatele dotace ze dne 24. 7. 2013 k doložení dokumentů vítězným uchazečem před podpisem smlouvy ze dne 29. 8. 2012, sdělila, že o předložení dokumentů prokazujících splnění kvalifikace uchazečem byl pořízen protokol, a že není povinna uchovávat originální nebo úředně ověřené kopie těchto dokladů a tudíž je uchazeči vrátila. Žalovaný poukázal na povinnost zadavatele dle přílohy č. 1-Vzorového seznamu podkladů ke kontrole výběrových řízení Pravidel pro výběr dodavatelů, verze 3. 2. účinné od 1. 11. 2011, zasílat veškeré dokumenty z výběrových a zadávacích řízení včetně nabídek a případných kvalifikačních dokumentací, jsou-li samostatné. Dovodil, že na straně žalobkyně mohlo dojít k porušení zásady transparentnosti při zadávání veřejné zakázky, neboť není možné ověřit, že vybraný uchazeč předložil žalobkyni (zadavateli) před podpisem smlouvy originály či úředně ověřené kopie dokumentace prokazující splnění kvalifikačních předpokladů (resp. zda před podpisem poskytl žalobkyni dostatečnou součinnost a předložil dokumenty prokazující splnění kvalifikace, jak deklaroval v čestném prohlášení obsaženém v jeho nabídce). Pro vyloučení pochybností předeslal, že vychází z jemu předložených dokumentů a v případě zjištění nových skutečností může stanovisko změnit, v opačném případě bude zahájena veřejnoprávní kontrola administrativní povahy dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.

[3] Žalobkyně se k podezření žalovaného vyjádřila dne 20. 8. 2013 tak, že postupovala přesně v intencích výkladu Ministerstva pro místní rozvoj ke zjednodušenému podlimitnímu řízení, kdy se nesepisuje protokol o posouzení kvalifikace, ale pouze s ohledem na transparentnost se pořizuje záznam o kontrole předložených dokladů; tomuto požadavku vyhovuje jí pořízené „*Ověření platnosti doložených dokumentů dle § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.*“. Dále rozporovala, že by povinnost v § 155 zákona o veřejných zakázkách dopadala na uchovávání dokladů předkládaných v rámci poskytnutí součinnosti před podpisem smlouvy.

[4] Z uvedeného záznamu plyne, že před podpisem smlouvy uchazeč předložil: Čestné prohlášení ze dne 19. 7. 1912, že splňuje kvalifikační předpoklady, Živnostenský list s předmětem podnikání inženýrská činnost ve stavebnictví, Živnostenský list s předmětem podnikání Projektová činnost ve výstavbě, Osvědčení o autorizaci s právem používat označení Autorizovaný architekt, Potvrzení finančního úřadu, okresní správy sociálního

zabezpečení z 8. 6. 2012 a 3. 5.2012, Doklady prokazující splnění technických a kvalifikačních předpokladů, Smlouvu se subdodavateli vč. zákonem požadovaných náležitostí a to vše v originálech včetně rejstříku trestů.

[5] Žalovaný dopisem ze dne 19. 9. 2013 oznámil žalobkyni pozastavení plateb s odůvodněním, že na základě šetření o podezření na nesrovnalost bylo třeba učinit opatření podle § 14e odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla"), neboť žalobkyně jako zadavatel nedoložila, že jí *„vítězný uchazeč před podpisem smlouvy skutečně předložil všechny doklady dle § 53 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách ve vztahu k základním kvalifikačním předpokladům, konkrétně výpis z evidence rejstříku trestů."* Z oznámení vyplývá, že výdaje spojené s výše uvedenou zakázkou nebyly doposud nárokovány v rámci projektu.

[6] Žalobkyně proti opatření ze dne 19. 9. 2013 podala námitky, o nichž rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 1. 2014, námitkám zčásti vyhověl a opatření snížil z 10 % na 2 %. Žalovaný odkázal na článek 11 Pravidel pro výběr dodavatelů, podle nichž je žalobkyně (coby zadavatel) povinna vytvořit průkaznou stopu, popisující jednotlivé kroky provedeného výběrového řízení tak, aby byla objektivně možná kontrola souladu výběrového řízení s relevantními právními předpisy. Pořízení záznamu o předložení dokumentů prokazujících splnění kvalifikačních předpokladů vybraným uchazečem nepovažoval žalovaný za splnění tohoto pravidla. Vyvodil, že žalobkyně byla povinna pořídit kopie předložených dokumentů a předložit je ke kontrole, aby poskytovatel dotace mohl ověřit, zda skutečně vybraný uchazeč splnil součinnost dle § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách podle jejich obsahu. Akceptoval toliko námitku, že povinnost uchovávání dokladů, které uchazeč předkládá zadavateli ve zjednodušeném podlimitním řízení před uzavřením smlouvy, ze zákona o veřejných zakázkách přímo nevyplývá (akceptuje tak, že nedošlo k jeho porušení), nicméně dle Pravidel pro výběr dodavatelů byl povinen vytvořit průkaznou stopu a evidenci úkonů v zadávacím řízení. V návaznosti na tyto závěry žalovaný vydal 20. 1. 2014 nové oznámení o pozastavení plateb (v pořadí druhé) a snížil výši pozastavené platby na 2%, nově tedy žalovaný žalobkyni pozastavil platby jen ve výši 11.779,73 Kč. Rovněž proti tomuto pozastavení plateb podala žalobkyně včasné námitky, které vyřídil žalovaný rozhodnutím ze dne 10. 3. 2014, v němž uvedl, že námitku jako opakovanou nebude přezkoumávat.

[7] Žalovaný rovněž podal v záležitosti svého podezření podnět Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS), který dne 19. 11. 2013 vyzval žalobkyni k předložení kompletní dokumentace o předmětné veřejné zakázce. Následně tento úřad podnět žalovaného vyřídil dne 30. 4. 2014 sdělením, že neshledal důvody k zahájení správního řízení z moci úřední.

[8] Přestože Úřad pro ochranu hospodářské soutěže neshledal důvody k zahájení správního řízení z moci úřední, žalovaný své druhé oznámení o pozastavení plateb sice zrušil, avšak zároveň dne 14. 7. 2014 vydal oznámení o pozastavení plateb (v pořadí již třetí) ve výši 11.803,70 Kč. Toto rozhodnutí žalovaný odůvodnil změnou koeficientu daně z přidané hodnoty pro daný projekt a na své dosavadní argumentaci setrval. Vzhledem k nevyřízení námitek proti druhému pozastavení plateb (s tím, že se podle žalovaného

jednalo o obsahově totožné námitky s námitkami vyřízenými již v odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti prvnímu pozastavení plateb), žalobkyně již k podání námitek proti třetímu pozastavení plateb nepřistoupila.

[9] V návaznosti na oznámení o pozastavení plateb žalovaný Oznámením o snížení dotace č. S-0257/11/01, ze dne 19. 8. 2014, č. j. MSMT-29543/2014-1 (dále také jen „rozhodnutí o snížení dotace“ či „napadené rozhodnutí“), snížil dotaci na předmětný projekt s tím, že uvedenou část dotace příjemci nevyplácí s odkazem na § 14e rozpočtových pravidel; zároveň uvedl, že toto oznámení nahrazuje oznámení o pozastavení plateb ze dne 14. 7. 2014. Rozhodnutí o snížení dotace bylo doručeno žalobkyni dne 3. 9. 2014. V odůvodnění žalovaný setrval na již vyjádřených závěrech stran plnění povinnosti zadavatelem ve vztahu ke kontrolním orgánům dle Pravidel pro výběr dodavatelů, námitku proti tomuto oznámení o snížení dotace, v níž žalobkyně argumentovala novou verzí 5. 0 Pravidel pro výběr dodavatelů, účinnou od 15. 7. 2014, jíž došlo k úpravě nové povinnosti, žalovaný neshledal důvodnou rozhodnutím ze dne 7. 11. 2014, č. j. MSMT- 38760/2014-1). O snížení dotace informoval příslušný finanční úřad.

[10] Rozhodnutí o snížení dotace žalobkyně dne 30. 10. 2014 napadla u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu (původně podanou na ochranu před nezákonným zásahem, po poučení soudu žalobu proti rozhodnutí) rozsudkem ze dne 20. 10. 2015, č. j. 11 A 173/2014 - 47 (dále jen „napadený rozsudek“), zamítl. V prvé řadě se zabýval charakterem napadeného úkonu žalovaného, který byl učiněn podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel a dospěl k závěru, že oznámení o snížení dotace je rozhodnutím v materiálním smyslu, resp. ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Vycházel zde z právního názoru, který vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44. Zdůraznil však existenci rozdílu mezi samotným nevyplacením části dotace (či pozastavením platby části dotace) a snížením dotace. Na druhou stranu ve všech případech jde o úkon správního orgánu, v jehož důsledku není tomu, komu byla dotace poskytnuta, vyplacena celá částka. Poukázal i na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, z něhož je zřejmé, že Ústavní soud považuje opatření podle § 14e odstavce 1 rozpočtových pravidel za rozhodnutí.

[11] Městský soud však nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že žalovaný jako poskytovatel dotace neměl pravomoc vydat rozhodnutí o snížení dotace, neboť dle § 14e rozpočtových pravidel je poskytovatel oprávněn dotaci pouze pozastavit a nemůže se jednat o konečné rozhodnutí, jímž je dotace definitivně snížena. Dle městského soudu vyplývá pravomoc žalovaného snížit dotaci za pochybení shledaná u žalobkyně z § 14e rozpočtových pravidel. Následně soud posuzovanou věc odlišil od případů, kdy poskytovatel přistoupil toliko k pozastavení výplaty dotace, a vyslovil, že jen v těchto případech jde dle judikatury Nejvyššího správního soudu o úkony pouze předběžné a dočasné. V daném případě však bylo oznámeno faktické snížení dotace, což městský soud vnímá jako rozhodnutí konečné. Neshledal ani důvod pro vyslovení nicotnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek pravomoci, či pro jiné zásadní vady ve smyslu § 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přičemž nedospěl k závěru, že by rozhodnutí bylo vydáno věcně nepříslušným orgánem.

[12] K námitkám žalobkyně, že neporušila žádné své povinnosti, takže nevyplacení dotace nebylo oprávněné, městský soud uvedl, že předmětem rozhodnutí v této věci nebylo posouzení, zda se žalobkyně dopustila svým jednáním správního deliktu, ani zda byly splněny podmínky pro odvod. Předmětem řízení bylo posouzení, zda žalobkyně jako příjemce dotace splnila podmínky, za kterých jí byla dotace přiznána. Shrnul, co bylo důvodem pro snížení dotace dle napadeného rozhodnutí, a konstatoval, že je zcela legitimní požadovat po příjemci dotace, aby vedl dokumentaci způsobem, který zcela jednoznačně osvědčuje, že podmínky čerpání jsou dodržovány. Opačný výklad by znemožnil uplatňovat kontrolní mechanismy, přičemž při poskytování nemalých finančních prostředků je zpřísněná kontrola na místě.

II. Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[13] Rozsudek napadla kasační stížností žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[14] Stěžovatelka namítá nesprávné posouzení právní otázky, nesouhlasí se závěrem o pravomoci žalovaného k vydání oznámení o snížení dotace a tvrdí, že městský soud nesprávně dovodil oprávnění žalovaného z § 14e rozpočtových pravidel. Dle stěžovatelky rozpočtová pravidla v rozhodném znění žalovanému v postavení poskytovatele dotace vůbec neumožňovala snížit dotaci. § 14e tohoto zákona nelze vztahovat na konečné rozhodnutí ve věci. Nadto Úřad pro ochranu hospodářské soutěže jako jediný oprávněný k rozhodnutí o správním deliktu podle zákona o veřejných zakázkách nehledal žádné pochybení na straně stěžovatelky, ani finanční úřad příslušný k rozhodování o porušení rozpočtové kázně řízení v dané věci nezahájil a neuložil stěžovatelce odvod za porušení rozpočtové kázně za údajné pochybení.

[15] Městský soud dle stěžovatelky odkázal na § 14e rozpočtových pravidel, dle něhož poskytovatel nemusí za stanovených podmínek vyplatit část dotace, avšak nijak se nevypořádal s namítanou skutečností, že oprávnění k nevyplacení části dotace nemůže znamenat definitivní snížení dotace, nýbrž jen dočasné pozastavení její výplaty. Závěr, že poskytovatel dotace má dle § 14e rozpočtových pravidel pravomoc rozhodnout o definitivním snížení dotace, představuje nesprávné posouzení právní otázky, které je důvodem předmětné kasační stížnosti. Stěžovatelka zároveň namítá, že se v této otázce městský soud rovněž odchýlil bez náležitého vypořádání od citované judikatury zdejšího a Ústavního soudu.

[16] Dále se stěžovatelka domnívá, že vůbec neporušila své povinnosti, přičemž v tomto rozsahu považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný. Vypořádání žalobních námitek tak, jak je shrnuto v bodě [12] tohoto rozsudku, považuje za naprosto nedostatečné. Městský soud se vůbec nezabýval podstatou tvrzeného porušení povinnosti a nezohlednil námitky, kterými stěžovatelka rozporovala závěr o porušení její povinnosti. Stěžovatelka má za to, že vedla dokumentaci takovým způsobem, který dostatečně osvědčuje dodržování podmínek čerpání dotace, a požadavek žalovaného na vyhotovování kopií předmětných dokladů jde nad rámec jejích povinností. Takový požadavek jistě nelze

považovat za legitimní. Navíc by znamenal, že stěžovatelka musí vyhotovovat nejen průkaznou stopu, ale i stopu o takové stopě. Neměla povinnost pořizovat kopie dokladů, které jí předložil vybraný uchazeč před podpisem smlouvy k nahlédnutí. To nespadá pod povinnost vytvořit průkaznou stopu popisující jednotlivé kroky výběrového řízení, ani pod povinnost uchovávat dokumentaci o veřejné zakázce.

[17] Z dikce § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách vyplývá, že předložení dokladů vybraných uchazečem před podpisem smlouvy není prokazováním kvalifikace, nýbrž poskytováním součinnosti. Zákon o veřejných zakázkách zadavateli neukládá ani povinnost o této součinnosti pořizovat písemný záznam. Požadavkům zákona o veřejných zakázkách proto stěžovatelka dostála již tím, že si nechala předložit listiny prokazující splnění kvalifikace. Nad rámec toho ještě o tomto úkonu pořídila písemný záznam. Nemohla tudíž porušit povinnost uchovávat dokumentaci o veřejné zakázce. Podle zákonné terminologie se dokumentací o veřejné zakázce rozumí všechny dokumenty, které zadavatel v souvislosti s veřejnou zakázkou sám pořídí, resp. je povinen pořídit, a všechny dokumenty, které od uchazečů obdrží. Stěžovatelka ovšem od vybraného uchazeče žádné dokumenty neobdržela, jen jí je předložil k nahlédnutí. Nešlo tudíž o dokumentaci o veřejné zakázce a povinnost kopírovat dokumenty předložené k nahlédnutí stanovena není. Vyhotovením písemného záznamu „Ověření platnosti doložených dokumentů dle § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.“ proto stěžovatelka uchovala průkaznou stopu.

[18] Jelikož dodatečné předložení dokladů vybraným uchazečem není součástí prokazování kvalifikace, nejedná se o kvalifikační dokumentaci, kterou by měla stěžovatelka povinnost uchovat podle přílohy 1 Pravidel pro výběr dodavatelů. Žalovaný však v rozhodnutí o snížení dotace uvádí, že stěžovatelka porušila tato pravidla, protože porušila zákon o veřejných zakázkách (zásadu transparentnosti). Dle stěžovatelky ale Pravidla pro výběr dodavatele nejsou předpisem provádějícím zákon o veřejných zakázkách, nýbrž pouze metodickým dokumentem vydaným žalovaným v rámci příslušného operačního programu. I pokud by byla porušena (což stěžovatelka rozporuje), nelze z toho dovozovat porušení zákona o veřejných zakázkách.

[19] Ze znění Pravidel pro výběr dodavatelů stěžovatelka dovozuje, že požadavku na vytvoření průkazné stopy dostála pořízením písemného záznamu o předložení dokladů, aniž by byla povinna pořizovat jejich kopie a přiložit je k záznamu. Jednalo by se o stopu o stopě. Příloha 1 k Pravidlům pro výběr dodavatelů obsahující vzorový seznam podkladů ke kontrole výběrových řízení uvádí výslovně pouze nabídky uchazečů včetně kvalifikačních dokumentací, jsou-li samostatné. To žalovaný vztahuje i na doklady předložené zadavateli k nahlédnutí. Podle definice obsažené v zákoně o veřejných zakázkách se ale kvalifikační dokumentací rozumí dokumentace obsahující podrobné požadavky zadavatele na prokázání splnění kvalifikace dodavatele. Z toho plyne, že to nejsou doklady uchazečů o splnění kvalifikace (pro ty zákon používá pojem „doklady prokazující splnění kvalifikace“), ale dokument zadavatele, v němž sděluje požadavky na splnění kvalifikace.

[20] Taková povinnost, jakou žalovaný nyní dovozuje, z Pravidel pro výběr dodavatelů, které jsou pro stěžovatelku rozhodné, jasně nevyplývá. Přesný požadavek žalovaný do Pravidel doplnil až ve verzi 5.0. Opravil zde svůj omyl způsobený nesprávným užitím pojmu kvalifikační dokumentace. Tuto změnu promítl i do seznamu v Příloze 1, kde se již

jako podklad ke kontrole uvádí „nabídky včetně veškerých dokladů prokazujících splnění kvalifikace, jsou-li samostatné“. Žalovaný si tuto nepřesnost ve svých požadavcích musel v průběhu kontrol uvědomit, když domnělá pochybení příjemců dotací zjišťoval, a změnou (odstraněním nedostatků v Pravidlech) reagoval na jejich argumentaci. Uvedená nejasnost v pravidlech pro poskytování dotací ovšem nemůže jít k tíži příjemců dotací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 7. 2006, č. j. 1 As 8/2005 - 107), nýbrž k tíži žalovaného coby poskytovatele dotace a řídicího orgánu operačního programu, který za funkčnost pravidel odpovídá. Z judikatury plyne, že pravidla poskytování finančních prostředků musí být nastavena tak, aby byly příjemcům již v době čerpání zřejmé podmínky, za nichž jim na poskytnutí prostředků vzniká nárok. Nejsou-li podmínky jednoznačné, nelze to klást k tíži příjemce. V případě možnosti dvojího výkladu je třeba vybrat ten, který jde ve prospěch účastníka správního řízení (viz rozsudky městského soudu ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006 - 55, a Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 8. 2011, č. j. 2 Afs 42/2011 - 57).

[21] Stejně tak je nepřípustné uplatňování nových pravidel v neprospěch stěžovatelky s dopady sankčního charakteru. Žalovaný ovšem retroaktivně aplikoval Pravidla pro výběr dodavatelů a dotaci snížil.

[22] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí s částí odůvodnění napadeného rozsudku, která byla vyslovena jako *obiter dictum*, tedy že žaloba byla podána předčasně, neboť dosud nebylo rozhodnuto o námitkách stěžovatelky, avšak soud zohlednil, že rozhodnutí bylo alternativně žalováno jako nezákonný zásah. Stěžovatelka upozorňuje, že v rozhodném znění rozpočtových pravidel nebylo možné proti opatření dle § 14e podat námitky, názor městského soudu proto není správný.

[23] Závěrem stěžovatelka navrhla předložení věci k rozhodnutí rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, neboť se domnívá, že zde existuje rozporná judikatura (zejména rozsudek ze dne 6. 2. 2014, č. j. 9 As 132/2013 – 87, od něhož se odchýlil rozsudek ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 – 44) týkající se otázky, zda lze opatření dle § 14e rozpočtových pravidel považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu a napadat jej žalobou dle § 65 s. ř. s. Byť stěžovatelka souhlasí s městským soudem, že předmětné opatření je rozhodnutím, namítá, že uvedený rozpor v judikatuře odporuje právu na spravedlivý proces a zcela se příčí zásadě právní jistoty i zákazu nedůvodně odchylného rozhodování v obdobných věcech.

[24] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti toliko konstatoval, že ji nepovažuje za důvodnou.

[25] Dne 19. 5. 2017 obdržel Nejvyšší správní soud vyjádření stěžovatelky, v němž reagovala na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 270/2015 - 48 ze dne 19. 4. 2017 (otázky řešené v tomto usnesení budou rozebrány níže). Stěžovatelka upozorňuje, že podle rozšířeného senátu může poskytovatel dotace s konečnou platností snížit dotaci pouze v případě, že dosud nedošlo k porušení rozpočtové kázně, resp. že k domnělému porušení pravidel došlo před obdržením dotačních prostředků. V opačném případě může platbu dotace pouze dočasně pozastavit a následně je povinen respektovat názor příslušného finančního úřadu, který rozhodne, zda došlo k porušení rozpočtové

kázně. V této souvislosti stěžovatelka zdůrazňuje, že dotovaný projekt je financován formou *ex ante*, kdy jsou prostředky poskytovány před jejich vynaložením. Z rozhodnutí rozšířeného senátu následně dovozuje, že u *ex ante* financování muselo být domnělé porušení dotačních podmínek zároveň i porušením rozpočtové kázně. Proto v daném případě nemohl žalovaný (poskytovatel) dotaci definitivně snížit, a jeho rozhodnutí tak bylo vydáno nad rámec zákonné pravomoci, čili je nicotné.

[26] Žalovaný k předně označenému usnesení rozšířeného senátu a navazujícímu vyjádření stěžovatelky dne 31. 5. 2017 uvedl, že postupoval v souladu s § 14e rozpočtových pravidel. O oznámení o snížení dotace ze dne 19. 8. 2014 informoval i příslušný finanční úřad a nemá informaci o tom, že by finanční úřad ve věci vydal rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně a uložil odvod. Odkázal na usnesení rozšířeného senátu s tím, že v případě porušení dotačních podmínek, které současně není porušením rozpočtové kázně se žádné jiné rozhodnutí dle § 14e nevydává. Stěžovatelce oponoval tím, že mu nelze přičítat k tíži, že finanční úřad dosud o předmětném jejím pochybení nerozhodl, k odstranění vydaného opatření není důvod, nadto z usnesení rozšířeného senátu ani není zřejmé, jakým způsobem by měl v opačném případě žalovaný toto opatření odstranit. Ani ze zákona nevyplývá, že by k odstranění tohoto opatření mělo vůbec dojít.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[28] Kasační stížnost je důvodná.

[29] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění (účinném do 19. 2. 2015) stanoví:

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

[30] Nejvyšší správní soud se předně zabýval otázkou mezí pravomoci poskytovatele dotace dle § 14e rozpočtových pravidel, v nichž je oprávněn rozhodnout (resp. charakteru

opatření, které je poskytovatel na základě citovaného ustanovení oprávněn přijmout). V této souvislosti ve věci rozhodující šestý senát zaujal stanovisko, že opatření o nevyplacení části dotace má dle zákona představovat jen dočasné pozastavení čerpání dotace, a § 14e rozpočtových pravidel tudíž nedává poskytovateli pravomoc rozhodnout o definitivním snížení dotace, tedy s konečnou platností modifikovat výši poskytnuté dotace přiznané rozhodnutím podle § 14 odst. odst. 4 téhož zákona. Jelikož však druhý senát Nejvyššího správního soudu dospěl v rozsudcích ze dne 17. 12. 2015, č. j. 2 Afs 226/2015 - 39, a ze dne 16. 2. 2016, č. j. 2 Afs 227/2015 - 38, k opačnému závěru, obrátil se šestý senát na rozšířený senát Nejvyššího správního soudu s otázkou, zda je poskytovatel dotace oprávněn na základě § 14e rozpočtových pravidel vydat rozhodnutí, kterým se částka původně přiznané dotace definitivně snižuje.

[31] Rozšířený senát v usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, konstatoval, že *„[d]omníval-li se poskytovatel dotace, že došlo k porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části. Takový úkon poskytovatele je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 soudního řádu správního*“.

[32] S ohledem na citovaný závěr je třeba zkoumat, zda v daném případě již došlo k porušení rozpočtové kázně, či nikoliv. Pokud by tomu tak totiž bylo, nebyl by poskytovatel dotace (žalovaný) oprávněn dotaci definitivně snížit, ale pouze pozastavit a následně by se musel řídit názorem příslušného finančního úřadu.

[33] Z odůvodnění usnesení rozšířeného senátu jasně plyne, že tyto situace je třeba důsledně odlišovat. O oprávnění dotaci pouze dočasně nevyplatit půjde zejména v případě *„podezření poskytovatele, že již vyplacené prostředky příjemce použil v rozporu s podmínkami dotačního rozhodnutí, a proto v termínu splatnosti další část dotačních prostředků dle § 14e rozpočtových pravidel nevyplatí. Dospěje-li poté správce daně k závěru, že příjemce dotace skutečně již poskytnuté peněžní prostředky použil v rozporu se stanovenými podmínkami, vyměří příjemci povinnost odvodu za porušení rozpočtové kázně a nevyplacenou platbu na tento odvod započte. Tomuto závěru plně odpovídá i formulace uvedená v § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel „započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň“. Jedná se tedy o situaci, kdy se poskytovatel dotace domnívá, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek ohledně již dříve vyplacených prostředků, a proto došlo k porušení rozpočtové kázně, a nevyplatí část dotace, na kterou by jinak měl příjemce dotace nárok, právě ve výši domnělého porušení rozpočtové kázně. Pro demokratický právní stát je charakteristický princip právní jistoty, spočívající mimo jiné v tom, že právní pravidla budou jasná a přesná a budou zajišťovat, že právní vztahy a jejich důsledky zůstanou pro adresáty pravidel předvídatelné. Není proto možné připustit, aby přesto, že správce daně dospěl k závěru, že příjemce dotace s peněžními prostředky naložil zcela v souladu s podmínkami přidělené dotace, poskytovatel dotace peněžní prostředky nevyplatil. (...) Dojde-li správce daně k závěru, že se příjemce porušení rozpočtové kázně nedopustil, musí poskytovatel platbu dotace, která byla pozastavena z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně v souvislosti s porušením pravidel pro zadávání veřejných zakázek, vyplatit. Nevyplacení*

dotace bylo skutečně jen dočasné.“ (viz odst. [74], [75] a [77] citovaného usnesení rozšířeného senátu).

[34] Naopak v případech, kdy příjemce poruší pravidla pro zadávání veřejných zakázek, aniž by současně došlo k porušení rozpočtové kázně, nebo se jednalo o taxativní důvody pro odnětí dotace uvedené v § 15 rozpočtových pravidel, může poskytovatel dle § 14e rozpočtových pravidel dotaci definitivně snížit. Sem budou vždy spadat situace, kdy příjemce dotace: a) ještě před faktickým obdržením peněžních prostředků (v první fázi realizace projektu), poruší podmínky stanovené v rozhodnutí o přiznání dotace (případně zákonné povinnosti), jejichž porušení by při použití či držení dotačních prostředků bylo spojeno s povinností odvodu za porušení rozpočtové kázně, b) případně tyto povinnosti poruší sice po obdržení určité části dotace, avšak bez jakékoliv vazby na již vyplacené peněžní prostředky (tj. v návaznosti na realizaci předchozích etap projektu obdržel příjemce odpovídající část dotace, ale pochybil až v další fázi, v níž ještě nedošlo k výplatě příslušné splátky dotace; k tomu srov. odst. [80] až [82] usnesení rozšířeného senátu). V těchto případech totiž není dána pravomoc správce daně zabývat se postupem příjemce dotace z hlediska možného porušení rozpočtové kázně (viz odst. [83] usnesení rozšířeného senátu).

[35] Zjednodušeně řečeno, pokud soud zkoumá, zda měl poskytovatel právo příslušnou část dotace definitivně snížit, či v tomto rozsahu pouze dočasně pozastavit platbu, musí zjistit, jestli se porušení povinnosti, které je důvodem nevyplacení (resp. postupu podle § 14e rozpočtových pravidel), týká části dotace, která již byla dříve proplacena, či částky dotace, kterou poskytovatel teprve měl vyplatit. V prvém případě bude moci platbu pouze pozastavit, ve druhém je oprávněn ji s konečnou platností snížit a rozhodnout s účinky odnětí dotace podle § 15 rozpočtových pravidel.

[36] V kontextu shora uvedeného Nejvyšší správní soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že v případě financování formou *ex ante* dojde spolu s porušením dotačních pravidel vždy k porušení rozpočtové kázně. Způsob financování (*ex ante* či *ex post*) totiž hovoří jedině o tom, zda příjemce dotace obdrží příslušné finanční prostředky před tím, než je sám vynaloží (provede platbu za zboží, které má být z dotačních prostředků nakoupeno, atd.), nebo mu jsou teprve poté refundovány. Neznamená to ovšem, že u dotací *ex ante* nemůže dojít k porušení dotačních podmínek dříve, než příjemce finanční prostředky obdrží (např. provede výběr dodavatele, ještě před obdržením příslušné částky dotace, která má být vyplacena až po provedeném výběrovém řízení, ale dříve, než dojde k zaplacení zboží či služeb vybranému dodavateli; v rámci výběrového řízení ovšem může dojít k pochybení - čili před vyplacením dotace). Stejně tak u dotací proplácených *ex post* mohou být některé povinnosti porušeny až poté, co příjemce již disponuje s prostředky dotace (např. povinnost umožnit oprávněnému orgánu kontrolu nakládání s vynaloženými prostředky, resp. s předmětem, který byl za ně pořízen). Ze způsobu financování nelze bez dalšího odvozovat okamžik porušení rozpočtové kázně a vždy je třeba zjistit časovou souslednost jednotlivých skutečností (porušení povinností a vyplacení příslušné částky dotace). Závěry, které stěžovatelka dovozuje z citovaného usnesení rozšířeného senátu, tudíž nejsou správné.

[37] V nyní souzené věci žalovaný postihl stěžovatelku nevyplacením dotace podle § 14e rozpočtových pravidel za vytýkanou nesrovnalost spatřovanou v porušení povinností spojených se zadáním veřejné zakázky č. 009 „Zpracování PD pro vedení stavby investiční akce Modernizace stávající infrastruktury pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem ZF a FROV JU v Českých Budějovicích část 1 a 2“. Teprve po jejím zadání mělo dojít k poskytnutí prostředků na úhradu za předmět veřejné zakázky vybranému uchazeči. Část dotace, které se vytýkané pochybení týkalo, nebyla před vydáním rozhodnutí o snížení dotace ještě vyplacena. To jednoznačně plyne z „Oznámení o opodstatněném podezření na nesrovnalost v rámci OP VaVpl“ ze dne 26. 8. 2013, jakož i z „Aktualizace oznámení o opodstatněném podezření na nesrovnalost v rámci OP VaVpl“ ze dne 17. 6. 2014, č. j. MSMT-21484/2014-1, kde se výslovně uvádí (z jiných podkladů pro vydání rozhodnutí o snížení dotace lze tuto skutečnost dovodit implicitně), že z celkové částky, která je dotčená nebo ohrožená vytýkanou nesrovnalostí, nebyla zatím vyplacena žádná částka. Za popsané situace tudíž byl žalovaný coby poskytovatel oprávněn přistoupit ke snížení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel. V této části tudíž není kasační stížnost důvodná.

[38] Nejvyšší správní soud se dále zabýval napadeným rozhodnutím z hlediska jeho přezkoumatelnosti a zákonnosti. V této souvislosti proto upozorňuje, že v odkazovaném usnesení rozšířeného senátu vymezil rovněž požadavky na odůvodnění rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel, které musí *„obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci po určitou dobu vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností*“. Zejména v případě definitivního snížení dotace je tak třeba klást na rozhodnutí o snížení dotace stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť svou povahou, způsobenými důsledky i důvody vydání, jde o rozhodnutí obdobné. Rozdíl je jen v tom, jaký orgán jej činí a zda se vztahuje k prostředkům již vyplaceným (porušení rozpočtové kázně, kterému může předcházet pozastavení platby dotace), nebo k těm, o které příjemce požádal a které měly být teprve proplaceny (snížení dotace). Jestliže tedy poskytovatel využívá oprávnění dotaci na základě § 14e definitivně snížit, musí své rozhodnutí řádně odůvodnit.

[39] Předně je třeba podotknout, že s ohledem na efektivní soudní přezkum by měla být informace, zda poskytovatel využívá svého oprávnění nevyplatit dotaci ve vztahu k finančním prostředkům, které již příjemci vyplatil, nebo k části dotace, kterou ještě příjemce neobdržel (jinými slovy zda prostředky dotčené vytýkaným pochybením byly již vyplaceny), obsahem samotného rozhodnutí o přijetí opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. V návaznosti na to pak musí poskytovatel jednoznačně specifikovat, zda pouze pozastavuje výplatu dotace, či ji s konečnou platností snižuje. V daném případě Nejvyšší správní soud zjistil sám ze správního spisu, jestli se snížení dotace (resp. porušení povinností, za které je dotace snižována) vztahuje k finančním prostředkům, které již byly příjemci (stěžovatelce) vyplaceny, či nikoliv, a napadené rozhodnutí přezkoumal, aniž by uvedenou informaci obsahovalo. S ohledem na závěry rozšířeného senátu učiněné v nyní posuzovaném případě je ale potřebné, aby poskytovatelé svá rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel důsledně odůvodňovaly i v tomto směru.

[40] Rozsudek městského soudu je v otázce důvodnosti snížení dotace na samé hranici přezkoumatelnosti. Při vypořádání argumentačně bohatých žalobních námitek, jimiž stěžovatelka zpochybňovala, zda vůbec byla povinna pořídit kopie dokumentů předložených před podpisem smlouvy vybraným uchazečem, se městský soud spokojil s odkazem na napadené rozhodnutí a konstatováním, že s ohledem na potřebu efektivní kontroly vynakládání veřejných zdrojů v rámci dotovaných projektů je legitimní požadovat po příjemci dotace, aby vedl dokumentaci způsobem, který zcela jednoznačně osvědčuje, že podmínky čerpání jsou dodržovány a je na místě, aby prováděné kontroly byly přísné. Z odůvodnění napadeného rozsudku lze sice dovodit, že městský soud považuje výklad žalovaného, dle kterého v daném případě nepostačilo k zachování průkazné stopy o předložení požadovaných dokumentů, týkajících se splnění kvalifikace, vyhotovit záznam, nýbrž za takovou stopu je třeba považovat až vyhotovení kopií příslušných dokumentů, aby i poskytovatel dotace mohl zkontrolovat, zda vybraný uchazeč splňoval kvalifikační předpoklady. Nicméně obecné konstatování legitimnosti stanovení přísných podmínek pro čerpání dotací, a na ně navazujících kontrol, nic nevypovídá o skutečnosti, zda povinnosti příjemce dotace byly nastaveny jasně a srozumitelně tak, aby z nich onen přísný požadavek bylo možno dovodit. Z tohoto důvodu považuje Nejvyšší správní soud napadený rozsudek za velmi nepřesvědčivý, byť jej neshledal nepřezkoumatelným.

[41] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaného je sice podrobněji vysvětleno, proč stěžovatelka nedodržela své povinnosti a z čeho je žalovaný vyvozuje, nicméně se v něm odkazuje na porušení zákona o veřejných zakázkách, byť tento závěr žalovaný zjevně již dříve přehodnotil. Stěžovatelka namítala, že povinnost pořídit kopie předložených dokumentů vybraným uchazečem ze zákona o veřejných zakázkách neplyne. Žalovaný v napadeném rozhodnutí tyto námitky akceptoval, když uvedl, že *„povinnost uchovávat doklady skutečně není ZVZ výslovně stanovena“*. Následně sice s výkladem stěžovatelky polemizuje, je ovšem zřejmé, že potřebu pořídit kopie o splnění součinnosti podle § 82 zákona o veřejných zakázkách, vyvozuje z povinnosti vytvořit průkaznou stopu popisující jednotlivé kroky provedeného výběrového či zadávacího řízení. Tato povinnost ale neplyne ze zákona o veřejných zakázkách, nýbrž z Pravidel pro výběr dodavatelů. Přesto žalovaný ve výroku napadeného rozhodnutí uvádí, že ke snížení dotace došlo z důvodu porušení § 82 zákona o veřejných zakázkách a § 42 rozpočtových pravidel (toto ustanovení bylo ovšem s účinností od 1. 1. 2002 zrušeno). Jedná se o jistý rozpor snižující kvalitu, a tedy i přesvědčivost napadeného rozhodnutí, nicméně z odůvodnění lze dovodit, že žalovaný spatřuje porušení dotačních pravidel o zadávání veřejných zakázek ve skutečnosti, že nebyla uchována průkazná stopa o splnění součinnosti podle § 82 zákona o veřejných zakázkách. Z toho lze sice dovozovat jedině porušení pravidla o uchování průkazné stopy, nikoliv citovaného ustanovení zákona o veřejných zakázkách (jak trefně upozorňuje stěžovatelka – viz bod [18] tohoto rozsudku), avšak důvody, které vedly žalovaného ke snížení dotace, jsou Nejvyššímu správnímu soudu zřejmé. Proto se jimi zabýval a nepřistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.

[42] Za stěžejní pro řešení daného sporu považuje Nejvyšší správní soud otázku, zda z Pravidel pro výběr dodavatele, která jsou pro stěžovatelku v souvislosti s poskytnutím dotace závazná, jednoznačně plyne povinnost, aby z dokumentů

prokazujících splnění kvalifikačních předpokladů, předložených vybraným uchazečem zadavateli (stěžovatelce) před podpisem smlouvy, pořídila kopie. Jinými slovy zda stěžovatelka splnila pořízením záznamu *„Ověření platnosti doložených dokumentů dle § 62 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách.“* o předložení těchto dokumentů své povinnosti tak, jak vyplývalo z podmínek čerpání dotace. V tomto rozsahu jsou námitky stěžovatelky důvodné.

[43] Nejvyšší správní soud se ve vztahu k odvodům za porušení rozpočtové kázně opakovaně vyslovil k požadavku jasnosti a srozumitelnosti povinností, ke kterým je příjemce zavázán na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace (příp. na základě uzavřené dohody o poskytnutí dotace). Podle rozsudku ze dne 16. 7. 2008, č. j. 9 Afs 202/2007 – 68 (v němž Nejvyšší správní soud vycházel se závěrů zaujatých městským soudem v rozsudku ze dne 12. 2. 2008, č. j. 11 Ca 371/2006 – 55, a Ústavním soudem v nálezu ze dne 29. 10. 2006, sp. zn. III. ÚS 283/96), předpisy upravující podmínky pro čerpání dotace musí být formulovány jasně, aby příjemci předem věděli, za jakých podmínek vzniká na dotaci nárok. Je nepřípustné teprve v řízení o stanovení povinnosti odvodu klást příjemci dotace k tíži nejednoznačnost podmínek poskytnutí dotace. Dále se v rozsudku ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012 – 33, zdůrazňuje potřeba *„vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace, či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek“*. Uvedené závěry Nejvyšší správní soud opakovaně potvrdil a konstantně se jimi při přezkumu rozhodnutí o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně řídí (z poslední doby např. v rozsudku ze dne 30. 3. 2017, č. j. 2 Afs 142/2016 – 32).

[44] Jak bylo již uvedeno, pokud na nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel nenavazuje daňová kontrola a konečné rozhodnutí příslušného správce daně o povinnosti uhradit odvod za porušení rozpočtové kázně, je poskytovatel oprávněn dotaci definitivně snížit. Tím ovšem fakticky supluje rozhodnutí finančního úřadu o odvodu, neboť ke snížení dotace lze přistoupit za situace, kdy by v případě vyplacení celé částky dotace pravděpodobně následovalo uložení odvodu, protože příjemce v souvislosti s čerpanou částkou dotace porušil stanovené povinnosti (resp. poskytovatel se domnívá, že je příjemce porušil). Proto shora citovaná judikaturní východiska, týkající se požadavku na srozumitelnost dotačních pravidel, je třeba aplikovat v plném rozsahu i na rozhodování o snížení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel. Rozdílný přístup je zde neakceptovatelný. Je nerozhodné, zda je dotace snížena ještě před vyplacením finančních prostředků, nebo se sníží v podobě odvodu až zpětně, kdy je příjemce povinen určitou částku vrátit. Na opatření za porušení povinností vyplývajících z rozhodnutí o poskytnutí dotace musí být v každém případě použitelné stejné principy.

[45] Stěžovatelka zadávala veřejnou zakázku ve zjednodušeném podlimitním řízení podle zákona o veřejných zakázkách. V tomto druhu zadávacího řízení postačí, pokud uchazeči o veřejnou zakázku v nabídkách osvědčí splnění kvalifikačních předpokladů pouze předložením čestného prohlášení. Teprve před uzavřením smlouvy je uchazeč, se kterým má být uzavřena smlouva, povinen předložit zadavateli originály nebo úředně ověřené kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace, přičemž nesplnění této povinnosti se považuje za neposkytnutí součinnosti k uzavření smlouvy (§ 62 odst. 2, § 82

odst. 4 zákona o veřejných zakázkách). V posuzovaném případě žalovaný nikterak nezpochybňuje, že ze zákona o veřejných zakázkách nevyplývá povinnost zadavatele pořídit kopie dokumentů předložených zadavateli před podpisem smlouvy vybraným uchazečem. Tuto povinnost vyvodil z Pravidel pro výběr dodavatelů v rámci operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace, verze 3. 2 (dále jen „Pravidla"), konkrétně z bodu 11. 1, dle něhož je *„[z]adavatel povinen vytvořit průkaznou stopu popisující jednotlivé kroky provedeného výběrového řízení tak, aby byla objektivně možná kontrola souladu provedeného (resp. probíhajícího či připravovaného) výběrového řízení s těmito Pravidly, ZVZ či dalšími relevantními předpisy"*. Co se rozumí průkaznou stopou, ovšem blíže nedefinuje. Kopie uvedených dokladů prokazujících splnění kvalifikace nejsou specifikovány ani v následujícím bodě 11. 3 Pravidel, který obsahuje „minimální seznam uchovávaných dokumentů". V příloze č. 1 Pravidel je dále uveden seznam podkladů ke kontrole výběrových řízení. Na doklady o splnění kvalifikace vybraným uchazečem by mohl dopadat požadavek na předání *nabídek všech uchazečů, včetně případných kvalifikačních dokumentací, jsou-li samostatné,* ke kontrole řídícímu orgánu (žalovanému). Na tuto položku odkazuje žalovaný v napadeném rozhodnutí a upozorňuje, že z Pravidel mohou pro příjemce vyplývat povinnost na pořízení a uchování širšího okruhu dokumentů, než stanoví zákon o veřejných zakázkách.

[46] Nejvyšší správní soud nikterak nezpochybňuje, že podmínky konkrétního dotačního programu mohou stanovit povinnosti příjemce dotace přísněji, než požaduje zákon. Nicméně povinnosti, které z nich poskytovatel dovozuje, musí být stanoveny pro příjemce jednoznačně a srozumitelně, aby již v době plnění příslušných povinností věděl, jaký je jejich konkrétní obsah. Stěžovatelka správně upozorňuje, že Pravidla nestanoví, co se rozumí kvalifikační dokumentací. Definici kvalifikační dokumentace obsahuje pouze zákon o veřejných zakázkách, který za kvalifikační dokumentaci považuje *dokumentaci obsahující podrobné požadavky zadavatele na prokázání splnění kvalifikace dodavatele* [§ 17 písm. f)]. Jestliže tedy stěžovatelka zadávala zakázku v režimu zákona o veřejných zakázkách, nelze jí přičítat k tíži, že si své povinnosti nevyložila tak, jak prezentuje žalovaný v napadeném rozhodnutí, a doklady předložené vybraným uchazečem před podpisem smlouvy neokopírovala, nýbrž vyhotovila záznam, v němž popsala, že si doklady nechala předložit a o jaké konkrétní listiny se jednalo.

[47] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka coby zadavatel nepořídila pouhé nekonkrétní prohlášení o tom, že jí byly požadované doklady předloženy. To by jistě mohlo podstatně změnit situaci a hodnocení, zda dostála povinnostem, k jejichž plnění ji zavazuje rozhodnutí o poskytnutí dotace (resp. pravidla a příručky, na které toto rozhodnutí odkazuje). Pro daný případ je ovšem zásadní také skutečnost, jakým způsobem stěžovatelka zajistila stopu o předložení předmětných dokumentů. Stěžovatelka pořídila prohlášení, v němž přesně identifikovala dotčenou zakázku i vybraného uchazeče, přičemž konkrétně popsala, jaké doklady jí byly doloženy (např. u živnostenského listu specifikovala, jaký má předmět podnikání). Toto prohlášení je datováno a podepsáno jak stěžovatelkou, tak vybraným uchazečem. Takto podrobný záznam lze jistě považovat za průkaznou stopu popisující jednotlivé kroky výběrového řízení, jestliže z Pravidel ani ze zákona o veřejných zakázkách neplyne přesnější požadavek. Na tomto místě je třeba připomenout závěry již shora citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Afs 90/2012 – 33, dle kterého je *„nezbytné trvat na tom, aby podmínky poskytovatele dotace byly i*

při zvolené obecné formulaci natolik určité, aby si příjemce byl vědom postupu, jenž je poskytovatelem vyžadován pro zdárný průběh realizace výběrového řízení, a toho, že v případě dodržení dotačních podmínek bude jeho investice kryta". Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009 – 63, „*[p]okud se žadatel pohyboval v legálním prostoru, který poskytovatel dotace vymezil svým rozhodnutím, nelze mu takové jednání přičítat k tíži*". Dle názoru Nejvyššího správního soudu se stěžovatelka při plnění povinností spojených s čerpáním dotace pohybovala v legálním prostoru vymezeným poskytovatelem dotace, proto snížení dotace nebylo oprávněné.

[48] Pro úplnost je třeba přisvědčit stěžovatelce i v tom, že o nejasnosti stanovených povinností svědčí i skutečnost, že v pozdějších verzích Pravidel žalovaný (coby poskytovatel dotace a zároveň řídicí orgán operačního programu) své požadavky konkretizoval a upravil podle terminologie v zákoně o veřejných zakázkách. Nadto do poznámek pod čarou výslovně uvedl, že v případě zjednodušeného podlimitního řízení uchová zadavatel jako součást dokumentace o zakázce alespoň kopie dokladů prokazujících splnění kvalifikace, které vybraný uchazeč zadavateli předložil v rámci součinnosti před uzavřením smlouvy, a pouhé prohlášení o jejich předložení zadavateli nebude akceptováno. Nicméně se tak stalo až ve verzi Pravidel, která nebyla pro stěžovatelku závazná. Pokud by v předchozích verzích Pravidel byly tyto povinnosti vymezeny jednoznačně, jistě by poskytovatel dotace k těmto zpřesňujícím aktualizacím nemusel přistupovat. Jak už bylo opakovaně uvedeno, zmíněnou nepřesnost nelze klást stěžovatelce k tíži a postihovat ji snížením dotace.

[49] Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že i výtka stěžovatelky stran názoru městského soudu na předčasnost podané žaloby v důsledku nevyčerpání námitek (viz bod [22] tohoto rozsudku) je oprávněná. Nicméně nemůže mít jakýkoliv vliv na projednávanou věc, neboť městský soud žalobu projednal a předčasnost konstatoval pouze jako tzv. *obiter dictum*.

IV. Závěr a náklady řízení

[50] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil. Již v řízení o žalobě zde byly dány důvody pro zrušení rozhodnutí žalovaného. Městský soud by v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než toto rozhodnutí zrušit. Proto povaha věci umožňuje Nejvyššímu správnímu soudu, aby o žalobě sám rozhodl. S použitím § 110 odst. 2 písm. a), § 78 odst. 1 věty první, a odst. 4 s. ř. s., současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil také rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[51] Protože Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu dle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud

rozhodl o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[52] Žalovaný ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, proto jí Nejvyšší správní soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., přiznal náhradu nákladů řízení proti žalovanému. Tyto náklady řízení jsou tvořeny částkou **7.000 Kč** za soudní poplatky (1x soudní poplatek za žalobu ve správním soudnictví proti rozhodnutí správního orgánu ve výši 2 000 Kč a 1x soudní poplatek za kasační stížnosti ve výši 5.000 Kč). Stěžovatelka byla v řízení před městským soudem (až ode dne 15. 10. 2015) a v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupena advokátem Mgr. Karlem Masopustem. V řízení o žalobě učinil zástupce ve věci celkem dva úkony právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení a účast na jednání před soudem [§ 11 písm. a) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)]. Za každý úkon právní služby náleží zástupci mimosmluvní odměna ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 3 písm. f) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Odměna advokáta za řízení před městským soudem tak **činí 6.800 Kč**. V řízení o kasační stížnosti přiznal Nejvyšší správní soud zástupci stěžovatelky odměnu ve výši 3.100 Kč za dva úkony právní služby, spočívající v podání kasační stížnosti a vyjádření k rozhodnutí rozšířeného senátu [§ 11 písm. d) advokátního tarifu], a paušální náhradu hotových výdajů ve výši 600 Kč (2 x 300 Kč), celkem tedy **6.800 Kč**. Zdejší soud zástupci nepřiznal odměnu za převzetí a přípravu zastoupení v řízení o kasační stížnosti, protože zastupoval stěžovatelku již v řízení před městským soudem, a proto musel být s věcí náležitě seznámen. Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedený nárok o částku **2.856 Kč** odpovídající příslušné sazbě daně podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkem tak náklady řízení činí **23.456 Kč**. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovatelce k rukám jejího zástupce Mgr. Karla Masopusta ve lhůtě 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 7. června 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu