

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Ladislava Derky v právní věci žalobkyně: **Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně**, IČO: 70883521, se sídlem nám. T. G. Masaryka 5555, 760 01 Zlín, zastoupena JUDr. Karlem Zuskou, advokátem se sídlem Radlická 3185/1c, 150 00 Praha, 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. 9. 2013, č. j. MSMT-36232/2013-2, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2017, č. j. 3 A 44/2014 - 136,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobkyni k rukám JUDr. Karla Zusky, advokáta, na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti celkem **4 114 Kč** do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný vydal dne 19. 7. 2012 rozhodnutí č. 0205/10/01 o poskytnutí dotace žalobkyni za účelem realizace projektu Rozvoj CTT na UTB ve Zlíně, reg. č. CZ.1.05/3.1.00/10.0205, a to v rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace, prioritní osy 3, výzvy 3.3 - Centra transferu technologií.

[2] Dne 27. 9. 2013 žalovaný doručil žalobkyni Oznámení o snížení dotace č. S-0205/10/01 ze dne 19. 9. 2013, č. j. MSMT-36232/2013-2 (dále jen „napadené rozhodnutí“

či „rozhodnutí o snížení dotace“), podle § 14e odst. 4 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 nedodržela stanovené povinnosti při zadání zakázky v rámci výběrového řízení č. 005 - Patentové rešerše.

[3] Proti tomuto oznámení podala žalobkyně dne 9. 10. 2013 námitku dle Přílohy č. 30 Příručky pro žadatele a příjemce Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace (dále jen „Příručka“). Požadovala přehodnocení postupu žalovaného v předmětné věci. Rozhodnutím ze dne 22. 1. 2014, č. j. MSMT-36232/2013 - 4, doručeným žalobkyni dne 30. 1. 2014, shledal žalovaný námitku nedůvodnou. Proti rozhodnutí o námitce podala žalobkyně rozklad, na který reagoval žalovaný dne 11. 3. 2014 vyrozuměním o nemožnosti podat rozklad.

[4] Žalobkyně následně podala dne 31. 3. 2014 Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného spočívajícímu v přijetí opatření podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech a ve snížení dotace, alternativně žalobu proti rozhodnutí žalovaného o námitkách a rozhodnutí o snížení dotace.

[5] Městský soud poté, co řízení ve věci přerušil s odkazem na návrh podaný Ústavnímu soudu Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 2 As 12/2014, po vydání nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, rozsudkem ze dne 21. 9. 2015, č. j. 3 A 44/2014 – 60, rozhodl tak, že se v řízení pokračuje (výrok I.), prohlásil rozhodnutí o námitce za nicotné (výrok II.) a žalobu v části týkající se rozhodnutí o snížení dotace jako opožděnou odmítl (výrok III.), dále uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení (výrok IV.).

[6] Rozsudek městského soudu ve výroku III. (odmítnutí žaloby) napadla žalobkyně kasační stížností, které Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 – 50, vyhověl, rozsudek městského soudu ve výroku III. zrušil a věc vrátil soudu k dalšímu řízení. Neztotožnil se totiž s městským soudem, že žaloba proti rozhodnutí o snížení dotace byla podána opožděně. Dle Nejvyššího správního soudu nemohla příjemci dotace marně uběhnout lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel v době, kdy vyčkával na rozhodnutí poskytovatele dotace o námitkách, byť poskytovatel nebyl oprávněn dle zákona takové rozhodnutí vydat. Jestliže podle podmínek pro čerpání dotace mohl příjemce podat proti rozhodnutí poskytovatele námitky, nemohlo mu být na újmu, že tohoto institutu využil. Lhůta pro podání žaloby v takovém případě běží až od okamžiku, kdy bylo příjemci dotace doručeno „rozhodnutí“ o námitkách. To vše za situace, kdy v době podání žaloby nebylo jisté, zda vůbec a jakým typem žaloby se příjemce může proti opatření poskytovatele dotace podle § 14e rozpočtových pravidel bránit u správního soudu.

[7] Žalobkyně po doručení rozsudku Nejvyššího správního soudu v duplice ze dne 24. 8. 2017, navrhla, aby soud přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 9. 2013, které považuje za nicotné s odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 78.

[8] Městský soud se následně zabýval napadeným rozhodnutím meritorně a dospěl k závěru, že je nepřezkoumatelné, proto ho rozsudkem ze dne 20. 10. 2017, č. j. 3 A 44/2014 – 136, zrušil.

[9] S ohledem na závěry vyslovené v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, městský soud zkoumal, zda v daném případě mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně, a zda tedy byl žalovaný oprávněn dotaci definitivně snížit, či ji pouze pozastavit a následně by se musel řídit názorem příslušného finančního úřadu. Vycházel i z rozsudku ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 78, který navázal na usnesení rozšířeného senátu. Zjišťoval proto, zda v režimu dotace *ex ante* byla již vyplacena žalobkyni v rámci přiznané dotace nějaká platba, přičemž si byl vědom, že pouze na základě způsobu financování (*ex ante* či *ex post*) nelze zjistit, zda byl poskytovatel oprávněn dotaci snížit, či pouze pozastavit platbu.

[10] Městský soud vyšel ze žádostí o platbu a navazujících dvou vyúčtování žádostí o *ex ante* platbu na projekt. K datu vydání napadeného rozhodnutí byly žalobkyni proplaceny dvě žádosti o platbu v celkové částce 7 952 894,82 Kč. Po snížení dotace o 117 933,75 Kč tak žalobkyni k vyplacení zbývala přiznaná část dotace výši 8 115 180,43 Kč. Z toho dovodil, že žalobkyně již obdržela určitou část dotace v návaznosti na realizaci předchozích etap projektu. Přihlédl také k podkladům zaslaným žalobkyní, podle kterých jí měly být prostředky poskytnuty v dílčí části předem. První zálohovou platbu z dotace žalobkyně obdržela dne 23. 11. 2012 ve výši 6 181 128 Kč na neinvestiční výdaje a ve výši 156 000 Kč na investiční výdaje. Z těchto dotačních prostředků žalobkyně proplácela dodavateli (spol. MEDISTYL, spol. s r. o.) faktury za patentové rešerše, první ze dne 27. 12. 2012 a dvě další ze dne 3. 7. 2013. Poté dne 19. 7. 2013 žalovaný zaslal žalobkyni informaci o podezření na nesrovnalost a dne 19. 9. 2013 vydal napadené rozhodnutí, kterým žalobkyni snížil dotaci o 117 933,75 Kč s odkazem na § 14e rozpočtových pravidel. Na základě těchto skutečností městský soud uzavřel, že „*k výplatě příslušné částky dotace nedošlo s ohledem na žalovaným konstatované pochybení. V takovém případě není dána pravomoc správce daně zabývat se postupem příjemce dotace z hlediska možného porušení rozpočtové kázně*“. Žalovaný proto byl oprávněn dotaci snížit.

[11] Následně se městský soud zabýval otázkou přezkoumatelnosti a zákonnosti napadeného rozhodnutí. Shledal, že nevyhovuje požadavkům judikatury Nejvyššího správního soudu na odůvodnění rozhodnutí o snížení dotace. Neobsahuje konkrétně vymezené a doložené důvody, ve kterých žalovaný jako poskytovatel dotace spatřuje porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci vyplacena, neboť odkaz na porušení článku rozhodnutí o poskytnutí dotace s udáním procentního podílu sankce neumožňuje soudu efektivní přezkum. Upozornil, že na rozhodnutí o snížení dotace je třeba klást stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně. V rozhodnutí rovněž chybí informace o tom, zda se vztahuje k prostředkům již vyplaceným, nebo k těm, o které příjemce požádal a které měly být teprve proplaceny, z čehož lze dovozovat, zda mohl poskytovatel dotaci snížit.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[12] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označený rozsudek městského soudu, kterým bylo jeho rozhodnutí zrušeno z výše nastíněných důvodů. Svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadený rozsudek zrušil.

[13] Stěžovatel považuje napadený rozsudek na zmatečný a nepřezkoumatelný, neboť městský soud pominul, že žalobkyně brojila proti snížení dotace primárně žalobou proti nezákonnému zásahu a žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podala alternativně. Městský soud se tak řádně nevypořádal s žalobním návrhem. Nadto je zásahová žaloba v daném případě nepřípustná.

[14] Městský soud také nesprávně posoudil otázku porušení rozpočtové kázně. Z nakládání s finančními prostředky v rámci dotovaného projektu žalobkyně, jak bylo popsáno v napadeném rozsudku, zmatečně dovodil, že v daném případě nebyla dána pravomoc správce daně zabývat se pochybením žalobkyně z hlediska porušení rozpočtové kázně. Podle stěžovatele soud zaměnil režim financování *ex ante* a *ex post*. Zejména u dotací poskytovaných *ex post* nemůže z povahy věci dojít k porušení rozpočtové kázně, když k pochybení příjemce dojde ještě před jejich výplatou. V daném případě však není sporu, že žalobkyně hradila výdaje na dotčenou veřejnou zakázku z finančních prostředků, které jí byly dříve zálohově poskytnuty. Závěr soudu je proto v rozporu se zákonem, neboť podle § 44 rozpočtových pravidel je porušením rozpočtové kázně neoprávněné použití poskytnutých peněžních prostředků. Konstatovat porušení rozpočtové kázně je pak oprávněn pouze správce daně. Projekt žalobkyně byl financován v režimu *ex ante* a finanční prostředky jí byly poskytovány průběžně předem. Žalobkyně měla dotační prostředky k dispozici dříve, než uskutečnila výdaje v rámci dotčené veřejné zakázky „Patentové rešerše“.

[15] Podle názoru stěžovatele stále není vyjasněn vztah mezi opatřením dle § 14e rozpočtových pravidel a porušením rozpočtové kázně. Odkázal proto na svou kasační stížnost vedenou u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 2 Afs 343/2017, v níž navrhoval předložení věci rozšířenému senátu.

[16] Konečně má stěžovatel za to, že městský soud nesprávně posoudil otázku přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Považuje jej za dostatečně odůvodněné, a to s ohledem na nejasnost povahy opatření dle § 14e rozpočtových pravidel způsobenou neustálenou judikaturou správních soudů. Opatření nebylo považováno za rozhodnutí v materiálním smyslu. Na oznámení o snížení dotace tak nelze klást nároky, které jsou obecně kladeny na rozhodnutí, a vyžadovat jeho formální preciznost. Soud měl vycházet se skutkového a právního stavu v době rozhodování správního orgánu. V podstatě jakékoliv sdělení poskytovatele dotace příjemci o nevyplacení dotace je nutno považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Napadené rozhodnutí je dle stěžovatele dostatečně odůvodněno, neboť z něj vyplývá, z jakého důvodu se žalobkyni dotace nevyplácí. S ohledem na nesprávnost věcného posouzení rozhodných otázek pak neobstojí ani výrok soudu o náhradě nákladů řízení.

[17] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s městským soudem, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, neboť náležitě neobjasňuje, v čem mělo spočívat vytýkané pochybení, nezohledňuje jeho závažnost, rozsah a vliv na účel dotace. Není v něm ani objasněno, zda jde o definitivní snížení dotace, či pouhé prodlení s výplatou. Nesouhlasí se stěžovatelem, že s ohledem na dřívější nejasnost právní úpravy nelze na rozhodnutí klást nároky jako na ostatní rozhodnutí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu jasně vymezil nároky, které jsou kladeny na rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel, a to dle právního stavu v době vydání napadeného rozhodnutí.

[18] Dle žalobkyně není napadený rozsudek nepřezkoumatelný, jestliže městský soud nerozhodl výrokem o žalobě proti nezákonnému zásahu. Žalobkyně podala pouze jednu žalobu a z opatrnosti navrhla alternativní petit. I dle judikatury je tento postup v obdobných případech přípustný s tím, že soud v rámci rozhodování o žalobě sám posoudí, zda je napadený akt rozhodnutím či zásahem. Stěžovatel navíc neuvedl, jaký vliv by případně vytýkané pochybení mohlo mít na rozhodnutí o věci samé.

[19] Žalobkyně se ztotožňuje se stěžovatelem, že městský soud nesprávně posoudil otázku pravomoci stěžovatele snížit dotaci, neboť v daném případě měla v okamžiku uskutečnění výdajů na patentové rešerše dotační prostředky k dispozici. Byla proto dána pravomoc správce daně rozhodovat o porušení rozpočtové kázně. Byť městský soud shledal námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí v důsledku nedostatku pravomoci poskytovatele snížit dotaci nedůvodnou, vyhověl žalobě pro nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Pochybení městského soudu tudíž nemělo vliv na správnost výroku napadeného rozsudku.

[20] Žalobkyně nesouhlasí se stěžovatelem, že věc je třeba znovu předložit rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel na jednu stranu tvrdí, že rozhodnutí o nevyplacení dotace musí být vždy konečné, na druhou stranu se však domnívá, že své rozhodnutí nemusel precizně odůvodnit. Stěžovatel nerozlišuje, že i rozhodnutí v materiálním smyslu může mít pouze dočasné účinky a nemusí vyvolávat trvalé důsledky. Z hlediska právní jistoty příjemců dotací nemůže poskytovatel trvat na své domněnce o porušení rozpočtové kázně, jestliže zjištění byla vyvrácena správcem daně. Vázanost poskytovatele dotace názorem správce daně potvrzuje judikatura Nejvyššího správního soudu. Závěry rozšířeného senátu vyslovené ve věci sp. zn. 6 Afs 270/2015 nejsou v rozhodovací praxi aplikovány důsledně, a to ani městským soudem v daném případě. Pravomoc poskytovatele snížit dotaci není dána pouze na základě toho, že k výplatě dotace ještě zbývá určitá část. Žalobkyně proto požaduje, aby Nejvyšší správní soud v zájmu právní jistoty dovysvětlil, že *„učiněním výdaje, byť v sebemenší části, z dotačních prostředků na konkrétní zakázku je dána možnost porušení rozpočtové kázně a založena pravomoc finančního úřadu ve vztahu k výdajům na celou zakázku, a tedy vyloučena pravomoc poskytovatele dotace opatřením podle § 14e rozpočtových pravidel dotaci v dotčeném rozsahu definitivně nevyplatit*“.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] 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.).

[22] Kasační stížnost **není** důvodná.

[23] Nejvyšší správní soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku z důvodu chybějícího výroku o odmítnutí zásahové žaloby. Obecně přitom platí, že pokud žalobce podal žalobu s alternativním petitem a nezvolil jeden žalobní typ, případně je obsah žaloby v rozporu s žalobním návrhem, měl by soud žalobce vyzvat, aby ujasnil, jakou žalobu podává. Sám si však nemůže vybrat, o které z podaných žalob rozhodne, pokud jde podle žalobních návrhů fakticky o dvě různé žaloby a meritorně projednatelný je pouze jeden z návrhů. Je pak povinen rozhodnout o všech návrzích s tím, že rozhodne o meritu věci a ostatní návrhy odmítne (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 – 101, publ. pod č. 652/2005 Sb. NSS, či usnesení ze dne 22. 2. 2017, č. j. Nad 311/2016 – 58).

[24] V daném případě sice soud rozhodl pouze o žalobě proti rozhodnutí a žalobkyni k objasnění obsahu a petitu žaloby nevyzval, přestože žalobkyně podala žalobu proti nezákonnému zásahu a alternativně navrhla zrušit napadené rozhodnutí, nicméně žalobkyně sama následně v řízení objasnila obsah žaloby, aniž by ji k tomu soud vyzval. Jak vyplývá ze shora provedené rekapitulace (bod [7] tohoto rozsudku), poté, co ve věci rozhodl Nejvyšší správní soud, žalobkyně zaslala městskému soudu vyjádření ze dne 24. 8. 2017, podle kterého brojí proti rozhodnutí o snížení dotace a navrhuje, aby soud vyslovil jeho nicotnost. Jelikož v době podání žaloby byla judikatura roztříštěná ve vztahu k povaze opatření podle § 14e rozpočtových pravidel a až do rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, nebylo ani jednoznačné, zda má poskytovatel pravomoc dotaci definitivně snížit, byl postup žalobkyně, jímž dodatečně upřesnila svůj žalobní návrh, přípustný. Pokud městský soud rozhodl o takto upravené žalobě, nijak tím nepochybil.

[25] Nejvyšší správní soud však musí přisvědčit názoru stěžovatele (se kterým ostatně souhlasí i žalobkyně), že městský soud nesprávně posoudil otázku pravomoci žalovaného (coby poskytovatele) snížit v daném případě definitivně dotaci, resp. pravomoci správce daně zabývat se nedodržením povinností žalobkyně při zadání zakázky „Patentové rešerše“ jako porušením rozpočtové kázně. Městský soud zákon obecně správně vyložil a aplikoval přiléhavou judikaturu, avšak na základě skutkových okolností provedl nesprávné právní hodnocení daného případu.

[26] Městský soud vyšel správně z toho, že pro posouzení pravomoci poskytovatele dotace snížit dotaci či pouze pozastavit platbu podle § 14e rozpočtových pravidel, není samo o sobě rozhodné, zda je dotovaný projekt financován *ex post* či *ex ante* (srov. bod 36 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 78). Stěžovatel zcela nesprávně argumentuje, že u *ex post* financování je z povahy věci vyloučeno, aby nastala situace, kdy by byl poskytovatel oprávněn podle § 14e rozpočtových pravidel pouze dočasně pozastavit platbu, neboť k porušení rozpočtové

kázně před vyplacením finančních prostředků nemůže dojít. Byť rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uzavřel, že k porušení rozpočtové kázně může dojít jen ve vztahu k vyplacené částce dotace, i u *ex post* financovaného projektu může dojít k porušení rozpočtové kázně a poté k zastavení platby dotace. Je totiž obvyklé, že u obou forem financování (*ex ante* i *ex post*) dochází k proplácení výdajů projektu tzv. v etapách, tj. postupným uvolňováním plateb. U *ex post* poskytované dotace jsou jednotlivé etapy propláceny až poté, co příjemce sám uskutečnil výdej na dotovanou část projektu. Nicméně pokud akci realizuje ve více fázích (etapách), dochází k tomu, že část dotace již byla vyplacena a část má být teprve poskytnuta, až příjemce realizuje další fázi projektu. Pokud pak poskytovatel dotace před proplacením další etapy projektu zjistí, že příjemce porušil pravidla pro zadávání zakázek v předchozí etapě projektu, na kterou již obdržel příslušnou část dotace, může přistoupit k zastavení platby na následující část projektu, byť se v rámci ní příjemce žádného pochybení nedopustil. V takovém případě platba dotace, která je zastavena, nemá přímou vazbu na pochybením zasaženou část projektu. Poskytovatel dotace tudíž nevyplácí dotaci za předchozí pochybení, kde již došlo k porušení rozpočtové kázně. Tím je dáno oprávnění pouze pozastavit výplatu dotace a pravomoc správce daně posoudit věc z hlediska porušení rozpočtové kázně. Stejně tak i u *ex ante* financování může dojít k pochybení před vyplacením příslušné části dotace, a následně tedy ke snížení dotace poskytovatelem. I když poskytovatel vyplácí dotaci před tím, než příjemce sám za realizaci zakázky zaplatí, může tak činit až na základě provedeného zadávacího řízení. V takovém případě tedy příjemce stihne porušit své povinnosti ještě před tím, než je mu příslušná částka dotace na předmětnou zakázku vyplacena, byť jde o způsob financování *ex ante*.

[27] Soud se nemůže spokojit ani se zjištěním, zda příjemce již nějaké finanční prostředky v rámci dotovaného projektu obdržel. Nelze totiž vycházet z toho, že byla-li již nějaká platba provedena, je vždy dána pravomoc správce daně k rozhodování o porušení rozpočtové kázně. Obdobně nelze uvažovat tak, že pokud k výplatě ještě zbývá nějaká částka, je dána vždy pravomoc poskytovatele dotaci definitivně snížit. Tato úvaha je nelogická již jen proto, že k nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel z povahy věci nemůže dojít, pokud došlo k vyplacení celé částky dotace a k její výplatě již nic nezbývá. Pro rozsah pravomoci poskytovatele dotace je vždy rozhodné, zda příjemce již obdržel nějaké dotační prostředky přímo určené k financování výdajů dotčených pochybením, v důsledku něhož poskytovatel k nevyplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel přistoupil.

[28] Je třeba zohlednit i skutečnost, že projekt může být financován zálohově tak, že na příslušnou etapu je poskytnuta pouze část předpokládaných výdajů a zbytek je vyúčtován spolu s další žádostí o platbu (nutno podotknout, že tento komplikovanější způsob financování Nejvyšší správní soud v bodě [35] rozsudku ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 78, neuvažoval). Platba dotace, která je poskytovatelem podle § 14e rozpočtových pravidel krácena v důsledku porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, tak může být určena i na výdaje spojené s předchozí částí projektu (kde již došlo k případnému pochybení) – tedy k doplacení zálohovaných výdajů, a zároveň k předfinancování další etapy. V takovém případě již mohlo dojít k porušení rozpočtové kázně a je dána pravomoc správce daně posoudit vytýkané pochybení a rozhodnout, zda se příjemce dopustil porušení rozpočtové kázně a kolik v daném případě činí částka odvodu,

byť ještě může zbývat k doplacení příslušné zakázky celá částka odpovídající danému pochybení (např. záloha činila 70 % výdajů a platba je snížena o 25 % zasažených výdajů). Jakmile došlo z dotace k uhrazení, byť i jen části výdajů na pochybením zasaženou zakázku, je celá částka určená na tuto zakázku dotčena zjištěným pochybením a ve vztahu k ní dochází k porušení rozpočtové kázně, neboť příjemce v rozsahu této částky nedodržel všechny své povinnosti. Otázka vyčíslení výše odvodu (která nemusí činit vždy celou dotaci poskytovanou na předmětnou zakázku) navazuje na závěr, že rozpočtová kázeň byla porušena, přičemž pravomoc k posouzení těchto otázek má pouze příslušný finanční úřad. I pokud by tedy žalobkyně obdržela předem jen část prostředků na patentové rešerše a zbývající částka jí měla být proplacena až v rámci platby, která byla napadeným rozhodnutím snížena, jedná se o nevyplacení částky dotace mající přímou vazbu na pochybení, které je zároveň porušením rozpočtové kázně, a je tudíž dána pravomoc stěžovatele dotaci pouze pozastavit.

[29] Jak už bylo uvedeno shora, městský soud se správně nespokojil s tím, že projekt byl financován *ex ante*. Zjistil, že žalobkyně obdržela část dotace a že z ní již uhradila pochybením dotčené výdaje (resp. z účtu, na něž jí byla část dotace zaslána). Z toho by bylo možné usuzovat, že v daném případě již došlo k porušení rozpočtové kázně, a poskytovatel dotace (stěžovatel) byl tudíž oprávněn platbu dotace pouze dočasně zastavit, nikoliv dotaci definitivně snížit. Proto lze potom mít za zcela překvapivý učiněný závěr městského soudu, že správce daně nemá pravomoc posoudit stěžovatelem vytýkané pochybení žalobkyně.

[30] Nicméně ani Nejvyšší správní soud nedokázal na základě podkladů založených ve správním spise a předložených žalobkyní se 100% jistotou určit, zda mohla být dotace v daném případě definitivně snížena, či pouze pozastavena její platba (nicméně zjištěné skutečnosti nasvědčují spíše druhé variantě – tedy pouhému pozastavení výplaty dotace). Na jedné straně žalobkyně obdržela část dotace před vydáním napadeného rozhodnutí a dokonce dokládá, že z účtu na který prostředky obdržela, již hradila výdaje na pochybením dotčenou zakázku. Na druhé straně je obsahem správního spisu kontrolní protokol ze dne 21. 8. 2013, z něhož plyne, že z celkové částky ohrožené zjištěnou nesrovnalostí bylo dosud vyplaceno 0 Kč. Ani v kontextu s ostatními podklady založenými ve spise však tyto rozpory nelze nijak vysvětlit. Podklady, které jsou obsahem správního spisu, tudíž Nejvyššímu správnímu soudu neumožňují efektivní přezkum napadeného rozhodnutí a nemohly jej umožnit ani městskému soudu. Tím spíše pak ani z napadeného rozhodnutí nevyplývá, zda stěžovatel má pravomoc dotaci snížit, či nikoliv.

[31] Byť tedy městský soud nesprávně posoudil otázku pravomoci stěžovatele dle § 14e rozpočtových pravidel ve vztahu k danému případu, výrok napadeného rozsudku je v souladu se zákonem, neboť napadené rozhodnutí nemůže obstát pro svou nepřezkoumatelnost. Nepřezkoumatelnost pak Nejvyšší správní soud nespatřuje pouze v nemožnosti určit, zda jde o snížení či pozastavení platby dotace, ale v nedostatku odůvodnění nevyplacení dotace tak, jak zákon výslovně požaduje. Poskytovatel dotace je povinen opatření podle § 14e rozpočtových pravidel náležitě odůvodnit bez ohledu na to, zda jde o pozastavení výplaty či snížení dotace. V tomto ohledu zákon nároky na odůvodnění nijak nerozlišuje. Městský soud proto napadené rozhodnutí správně označil za nepřezkoumatelné, když stěžovateli vytýkal, že z odůvodnění není zřejmé, zda jde o

pozastavení platby či snížení dotace, v jakých konkrétních skutkových okolnostech stěžovatel spatřuje porušení povinností při zadání zakázky (z čeho dovodil, že předmět zakázky byl definován diskriminačně), jakým způsobem zohlednil závažnost porušení a jeho vliv na dodržení cíle dotace. Obecné odkazy na příslušná ustanovení rozhodnutí o poskytnutí dotace či v něm odkazované dokumenty operačního programu nejsou ani podle Nejvyššího správního soudu dostatečné pro náležité odůvodnění rozhodnutí o nevyplacení dotace.

[32] Nadto je třeba stěžovateli vytknout, že není konzistentní a i jeho stanovisko k oprávnění dotaci snížit se v průběhu řízení před soudy měnilo. Stěžovatel v řízení před městským soudem i v předchozím řízení před Nejvyšším správním soudem trval na tom, že byl oprávněn dotaci snížit. Teprve v kasační stížnosti však svůj postoj změnil a začal tvrdit, že věc měl definitivně rozhodnout správce daně. Tato argumentace je však ryze účelová, neboť stěžovatel se tímto způsobem pouze snaží obhájit, že napadené rozhodnutí nemusel dostatečně odůvodnit. Odůvodnění napadeného rozhodnutí ovšem nemůže v žádném případě obstát ani pro případ dočasného zastavení platby dotace, neboť i zde se jedná o rozhodnutí, které má závažný dopad do práv příjemce dotace (srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14).

[33] Požadavky na odůvodnění zásahů veřejné moci do práv jednotlivců nelze snižovat z důvodu nejasnosti právní úpravy či judikatury. S ohledem na nejistotu v oblasti čerpání dotací a nevyjasněnost obsahu § 14e rozpočtových pravidel v době rozhodování stěžovatele je naopak třeba důsledně chránit práva žalobkyně coby příjemkyně dotace a trvat na tom, aby jí stěžovatel přezkoumatelně a formálně správně sdělil, proč jí dotace nebude vyplacena v přislíbené výši, zda se jedná o opatření trvalé či dočasné, a jak zohlednil závažnost, rozsah a vliv zjištěného pochybení na účel poskytnuté dotace. I když stěžovatel v době rozhodování o nevyplacení dotace nevěděl, že učiněné opatření je rozhodnutím, které podléhá soudnímu přezkumu, musí se závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, z níž městský soud vycházel, na napadené rozhodnutí aplikovat, neboť Nejvyšší správní soud vyložil, jaký byl obsah § 14e rozpočtových pravidel v době rozhodování žalovaného. Námitka stěžovatele pramení pouze z nepochopení smyslu soudního přezkumu správních rozhodnutí. Z povahy věci totiž plyne, že *„soudní rozhodnutí působí zpětně, neboť se zpravidla vyjadřuje k jednání v minulosti a k tomuto minulému jednání provádí výklad zákona, který platí od jeho přijetí... správný výklad se až na výjimky uplatní bezprostředně na souzený případ, v němž ke změně dosavadního právního názoru došlo, již probíhající případy, a také na všechny budoucí případy, jež mají skutkový základ v minulosti (tzv. incidentní retrospektivita)*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2014, č. j. 9 Afs 72/2012 – 76).

[34] Nejvyšší správní soud neshledal potřebu předložit věc rozšířenému senátu, jak to ostatně učinil i v rozsudku ze dne 13. 3. 2018, č. j. 2 Afs 343/2017 – 25 (viz bod 20). Stěžovatel se domnívá, že není zřejmé, jakým způsobem by měl odstranit rozhodnutí o nevyplacení dotace, pokud bude povinen respektovat závěry, k nimž dospěje správce daně. Z postoje stěžovatele spíše vyplývá neochota řídit se stanoviskem rozšířeného senátu vysloveným ve věci sp. zn. 6 Afs 270/2015. Nicméně to není důvodem pro další vyjasňování judikatury, jak se stěžovatel mylně domnívá. Pokud má poskytovatel dotace pravomoc pouze zastavit dočasně platbu dotace, neboť vytýkané pochybení je

zároveň porušením rozpočtové kázně, rozhodnutí vydané podle § 14e rozpočtových pravidel vyvolává účinky pouze do doby, než příslušný finanční úřad prověří podezření poskytovatele dotace a vyhodnotí, zda skutečně k porušení rozpočtové kázně došlo, či nikoliv. Dospěje-li k závěru, že nikoliv, je poskytovatel povinen vyplatit pozastavenou část dotace, aniž by musel rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel jakkoliv odstraňovat. Rozhodnutí o nevyplacení dotace totiž v takovém případě pozbývá účinků a poskytovatel již nemá oporu pro to, aby na nevyplacení dotace dále trval. Konstatoval-li Nejvyšší správní soud ve shora odkazovaném rozsudku č. j. 2 Afs 343/2017 – 25, že *„[z]a předpokladu, že stěžovatel přesvědčivě zdůvodní závažnost auditních zjištění, vypořádá se s rozdílným názorem finančního úřadu a zhodnotí závažnost porušení a jeho vliv na dotaci jako celek, není nové rozhodnutí vyloučeno“*, je třeba zdůraznit, že tento závěr nelze vztáhnout na situaci, kdy poskytovatel nemá právo dotaci definitivně snížit. V takovém případě je totiž vázán závěrem daňové kontroly, přičemž není oprávněn zaujmout jiné stanovisko než správce daně a vydávat nové rozhodnutí, v němž bude trvat na nevyplacení dotace. Citovaný závěr se vztahuje na situaci, kdy rozhodnutí o nevyplacení dotace zrušil správní soud a věc vrátil k novému rozhodnutí poskytovateli dotace, který měl pravomoc dotaci definitivně snížit. Pokud příjemce dotace odkazoval na názor správce daně, který pochybení prověřil, přestože nebyla dána pravomoc k rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně (což postavil najisto až rozšířený senát v usnesení č. j. 6 Afs 270/2015 – 48), může se poskytovatel dotace v dalším rozhodnutí vymezit proti zjištěním správce daně, neboť má pravomoc dotaci snížit, a není tedy výsledkem daňové kontroly vázán.

[35] Lze tedy uzavřít, že městský soud sice svůj závěr částečně nesprávně odůvodnil, ale dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelovo rozhodnutí mělo být pro nepřezkoumatelnost zrušeno. Pro stěžovatele je tak závazný právní názor městského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[36] Jelikož výrok o zrušení rozhodnutí stěžovatele je v souladu se zákonem, je nedůvodná i námitka mířící proti nezákonnosti výroku o náhradě nákladů řízení, který je na výsledku řízení závislý.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[38] Stěžovatel ve věci úspěch neměl, náhrada nákladů řízení mu proto nenáleží. Žalobkyně 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 o kasační stížnosti proti stěžovateli.

[39] Tyto náklady tvoří odměna advokáta, neboť žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem JUDr. Karlem Zuskou. Odměna advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), (dále jen „advokátní tarif“). V řízení o kasační stížnosti advokát učinil jeden úkon právní služby spočívající ve

vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 písm. d) advokátního tarifu], za nějž náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna za zastoupení se zvyšuje o 21 % z 3 400, tedy o 714 Kč. Celkem tak náhrada nákladů řízení činí **4 114 Kč**. Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit žalobkyni k rukám jejího právního zástupce JUDr. Karla Zusky 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 17. října 2018

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu