

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava**, se sídlem 17. listopadu 2172/15, Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 529/5, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 4. 2016, čj. MSMT-12726/2016-8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 7. 11. 2017, čj. 11 A 76/2016-43,

takto:

**I.** Kasační stížnost **se zamítá**.

**II.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

## Odůvodnění:

### I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala žalovaného o dotaci na úhradu výdajů souvisejících s uskutečněním projektu „AGENT“. Žalovaný žalobkyni dotaci poskytl, dne 30. 8. 2013 však zaslal žalobkyni e-mail, ve kterém jí oznámil, že jí poskytnutou dotaci snižuje celkem o 1 269 463 Kč. Část dotace ve výši 241 778 Kč byla žalobkyni odebrána kvůli pochybení v zadávacím řízení veřejné zakázky „Doplnění HW vybavení“. Žalobkyně totiž v zadávací dokumentaci uvedla konkrétní typ serverového procesoru, čímž automaticky vyřadila uchazeče, kteří takový typ procesoru nemohou nabídnout, a dopustila se tak diskriminace, a dále nesprávně stanovila dobu mezi ukončením lhůty pro podání nabídek a dobou určenou pro otevírání obálek. Dne 7. 10. 2013 žalovaný zaslal žalobkyni dopis nazvaný

„Oznámení příjemci podpory o nesrovnalosti a předání věci správci daně“. Ačkoliv finanční úřad neshledal porušení rozpočtové kázně, žalovaný nadále trval na svém závěru o nesrovnalosti, kterou představovala částka na hardwarové vybavení ve výši 241 778 Kč, a dne 13. 4. 2016 zaslal žalobkyni „Oznámení Řídicího orgánu OP VK“ (dále jen „oznámení řídicího orgánu“), ve kterém ji o této skutečnosti informoval.

[2] Žalobkyně podala k městskému soudu žalobu, ve které napadla zároveň e-mailovou zprávu ze dne 30. 8. 2013 a oznámení řídicího orgánu ze dne 13. 4. 2016. V žalobě mj. namítala, že rozhodnutí o krácení platby dotace v podobě e-mailové zprávy a oznámení řídicího orgánu jsou formálně i materiálně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu, neboť obsahují výrok, odůvodnění a fakticky bylo rozhodnuto o krácení dotace, což se dotklo práv žalobkyně. Městský soud výrokem I odmítl žalobu proti sdělení učiněnému v e-mailové zprávě ze dne 30. 8. 2013, neboť se nejednalo o rozhodnutí správního orgánu, ale pouze o elektronickou korespondenci, která sama o sobě nezasáhla do práv žalobkyně. Ve výroku II však městský soud zrušil oznámení řídicího orgánu ze dne 13. 4. 2016 a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl totiž k závěru, že toto oznámení je rozhodnutím o konečném snížení dotace, a musí z něj proto být zřejmé, v čem spočívá porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek; mj. zde musí poskytovatel zhodnotit, zda je zjištěné porušení závažné a zda bude možné cíl dotace dodržet, či nikoliv. Oznámení řídicího orgánu vydané v této věci je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť žalovaný konkrétně neuvedl, proč považuje jednání žalobkyně za rozporné se zákonem o zadávání veřejných zakázek, a nejsou v něm ani obsažena kritéria závažnosti a dopadů na cíl dotace. Na okraj městský soud uvedl dílčí závěr, že oznámení řídicího orgánu je nezákonné, neboť žalovaný nerespektoval výsledek zprávy o daňové kontrole, ačkoliv byl při dalším postupu vázán závěry finančního úřadu.

## II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobkyně

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítal, že městský soud nesprávně posoudil vazbu mezi vydáním rozhodnutí o nevyplacení dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, a rozhodováním o porušení rozpočtové kázně, které provádí finanční úřady. Stěžovatel nesouhlasí s městským soudem, že oznámení řídicího orgánu ze dne 13. 4. 2016 je rozhodnutím v materiálním smyslu, neboť toto oznámení mělo pouze informativní povahu. Za jediný úkon, který zasáhl do práv a povinností žalobkyně a který je opatřením ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel, je podle stěžovatele nutno považovat oznámení příjemci podpory o nesrovnalosti a předání věci správci daně ze dne 7. 10. 2013. To však žalobkyně žalobou nenapadla.

[4] Dále stěžovatel považuje rozsudek městského soudu za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Odůvodnění rozsudku je vnitřně rozporné, neboť podle soudu rozhoduje stěžovatel jakožto poskytovatel dotace s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části; zároveň je však stěžovatel podle soudu vázán závěry finančního úřadu při posuzování porušení rozpočtové kázně. Není tedy zřejmé, kdo má s konečnou platností posuzovat pochybení příjemce dotace. Stěžovatel se pak dále zabýval povahou sporného opatření a vysvětloval, že pokud je oznámení o nevyplacení dotace správním rozhodnutím a je pravomocné, znamená to, že je také konečné. Stěžovatel tedy vyloučil

prozatímní povahu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel ve vztahu k rozhodnutí finančního úřadu o porušení rozpočtové kázně. K tomu stěžovatel poukazoval na nejednotný postup finančního úřadu, který nezahajuje daňovou kontrolu ve všech případech, kdy mu poskytovatel dotace oznámí, že učinil opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. Z toho podle stěžovatele plyne, že tyto instituty na sebe nenavazují. Není ani zřejmé, jak by měl poskytovatel dotace odstranit opatření podle § 14e rozpočtových pravidel v souvislosti s odlišným rozhodnutím finančního úřadu.

[5] S ohledem na veškeré nejasnosti zákonné úpravy a stávající judikatury stěžovatel navrhuje předložení věci rozšířenému senátu. Na závěr stěžovatel namítl, že městský soud nesprávně rozhodl také o nákladech řízení o žalobě, neboť ve věci měl uspět stěžovatel, a to v plném rozsahu. Stěžovatel tedy navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti nesouhlasí s tím, že rozhodnutím, které změnilo její právo na dotaci v plné výši, by mělo být oznámení o nesrovnalosti a předání věci finančnímu úřadu. Ani jeden z dokumentů, které stěžovatel žalobkyni kdy zaslal, neobsahuje náležitosti správního rozhodnutí, všechny mají stejný vizuální styl, žádný z nich není označen jako rozhodnutí, žádný z nich neobsahuje odůvodnění ani poučení. Stěžovatel tedy žalobkyni neobeznámil s tím, že vydává rozhodnutí o snížení dotace, ani ji nepoučil o možnostech obrany proti snížení, což nemůže být žalobkyni přičítáno k tíži. Snížení dotace nelze považovat za konečné jen proto, že finanční úřad nepostupuje při prověřování případného porušení rozpočtové kázně konzistentně. Pokud je výkonem určité funkce ze zákona pověřen jiný správní orgán, nemůže si stěžovatel přivlastnit více pravomocí, než má, a podle svého uvážení konat ve věci sám namísto příslušného správního orgánu.

## III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neshledal ji však důvodnou. Rozsudek městského soudu není nesrozumitelný. Vyplývá z něj, že v této věci se jedná o případ, kdy poskytovatel může definitivně snížit dotaci, s konečnou platností tedy rozhodoval stěžovatel. Za rozhodnutí o snížení dotace, které má konečnou povahu, pak městský soud považuje oznámení řídicího orgánu, kterým stěžovatel informoval žalobkyni o tom, že trvá na svém původním závěru o nesrovnalosti. Toto oznámení soud shledal nepřezkoumatelným, neboť v něm stěžovatel sice uvedl své konečné stanovisko, ne však důvody, které jej k němu vedly. Poté městský soud vyslovil dílčí závěr o tom, že oznámení řídicího orgánu je také nezákonné, protože stěžovatel nevzal v potaz závěry finančního úřadu, což na rozdíl od důvodů pro konečné snížení dotace v tomto oznámení uvedl. Tyto dva závěry městského soudu se nevylučují.

[9] Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 *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.*

[10] Podle druhého odstavce tohoto ustanovení pak *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.*

[11] Výklad tohoto ustanovení nebyl dlouhou dobu jasný. Podrobnější vodítko poskytl až rozšířený senát NSS v usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS. Domníval-li se podle rozšířeného senátu poskytovatel dotace, že byla porušena pravidla pro zadání veřejné zakázky, aniž současně byla porušena rozpočtová kázeň (peněžní prostředky nebyly vyplaceny), *měl dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, 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 s. ř. s.*

[12] Na usnesení rozšířeného senátu pak navázal šestý senát NSS rozsudkem ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, podle něhož: (*p)okud soud zkoumá, zda měl poskytovatel na základě § 14e rozpočtových pravidel právo příslušnou část dotace definitivně snížit, či v tomto rozsahu pouze dočasně pozastavit platbu, musí zjistit, jestli se porušení povinnosti, které je důvodem nevyplacení, týká části dotace, která již byla dříve proplacena, či části dotace, kterou poskytovatel teprve měl vyplatit. V prvém případě může poskytovatel platbu pouze pozastavit, ve druhém je oprávněn ji s konečnou platností snížit. (...) Na rozhodnutí o definitivním snížení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel musí být kladeny stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Závěry judikatury správních soudů vyslovené ve vztahu k odvodům za porušení rozpočtové kázně, které se týkají požadavků na jednoznačnost a srozumitelnost dotačních pravidel, je třeba aplikovat v plném rozsahu i na rozhodování o snížení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel.*

[13] Na úvod NSS podotýká, že jak stěžovatel, tak žalobkyně směšují pozastavení vyplácení dotace a její definitivní snížení. Vzhledem k tomu, že v době vzniku tohoto sporu ještě nebyl zcela jasný výklad § 14e rozpočtových pravidel, je to pochopitelné. V mezidobí se však již výklad ustálil, je proto třeba jej použít na dosud běžící případ. Jak již s odkazem na usnesení rozšířeného senátu uvedl městský soud, je třeba důsledně rozlišovat situace, kdy žalovaný jakožto poskytovatel dotace mohl pouze pozastavit její vyplácení, a situace, kdy mohl dotaci definitivně snížit. Pro určení, zda poskytovatel může dotaci pouze pozastavit, nebo definitivně snížit, je třeba nejprve odpovědět na otázku, zda již příjemce dotace obdržel peněžní prostředky na úhradu výdajů, které jsou přímo zasaženy vytýkaným pochybením. Poté je třeba zkoumat, zda úkon, kterým poskytovatel pozastavil nebo snížil dotaci, splňuje zákonné požadavky na podobu správního rozhodnutí.

[14] Rozšířený senát posuzoval i otázku vztahu porušení rozpočtové kázně a porušení dotačních podmínek. Provázanost shledal tam, kde prostředky byly vyplaceny a kde finanční orgán zjistil porušení rozpočtové kázně. V části III. E. usnesení se zabýval pravomocí poskytovatele dotace pozastavit výplatu dotace pro porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek před vyplacením peněžních prostředků. Zde uvedl, že

poskytovatel dotace měl podle § 14e rozpočtových pravidel pravomoc rozhodnout o nevyplacení dotace či její části, i pokud se domníval, že byla porušena pravidla pro zadání veřejné zakázky, aniž současně byla porušena rozpočtová kázeň (bod 87 usnesení).

[15] Stěžovateli tedy lze přisvědčit v námitce, že právní názor městského soudu ukládající stěžovateli, aby respektoval závěr správce daně, ačkoli dosud nebyly vyplaceny sporné prostředky dotace, ne zcela odpovídá výše citovaným závěrům rozšířeného senátu. Lze pouze připustit, že při neshodě názorů obou orgánů na to, zda byly porušeny dotační podmínky, je namístě, aby se orgán postihující příjemce dotace (zde stěžovatel) vypořádal s odlišným názorem druhého orgánu (zde finanční úřad). Nejde zde však o vázanost, kterou městský soud vyjádřil na straně 11 napadeného rozsudku. Toto dílčí pochybení ale nemá vliv na zákonnost rozsudku městského soudu (viz dále).

[16] V této věci jde patrně o situaci, kdy poskytovatel mohl definitivně snížit dotaci, neboť ještě nevyplatil žalobkyni příslušnou částku na část dotace týkající se veřejné zakázky na doplnění hardwarového vybavení. Tato skutečnost vyplývá z rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 21. 10. 2009 (část III bod 3), z oznámení o nesrovnalosti, z oznámení řídicího orgánu nebo např. z podnětu k zahájení řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (v něm stěžovatel uvedl, že obdržel tuto veřejnou zakázku k proplacení). V takovém případě pak podle rozšířeného senátu nebyla dána pravomoc správce daně rozhodovat o postupu žalobkyně z hlediska možného porušení rozpočtové kázně. Příjemce totiž může rozpočtovou kázeň porušit až ve chvíli, kdy již má ve své dispozici peněžní prostředky od poskytovatele, jež jsou potenciálně přímo zasaženy posuzovaným pochybením.

[17] Je třeba dále zdůraznit, že příjemce dotace musí vždy vědět, zda vůči němu poskytovatel uplatňuje opatření dočasné, nebo konečné. Pouze tak se proti němu může efektivně bránit (viz body [88] až [91] usnesení rozšířeného senátu). Při jakémkoliv nevyplacení peněžních prostředků musí být pro příjemce postup poskytovatele srozumitelný a předvídatelný. Z oznámení o nesrovnalosti jednoznačně neplyne, zda se jedná o opatření dočasné, nebo konečné. Stěžovatel v něm sice uvádí, že žalobkyni nevyplatí částku 241 778 Kč, neboť se podle něj jedná o nezpůsobilý výdaj kvůli pochybení ve veřejné zakázce; zároveň však následuje informace, že věc předal finančnímu úřadu k prošetření porušení rozpočtové kázně. Tím naznačil, že šetření porušení dotačních pravidel bude ještě pokračovat. V takovém případě však nelze toto oznámení považovat za konečné rozhodnutí o snížení dotace. Po žalobkyni přitom nebylo možné legitimně požadovat, aby si úsudek o povaze tohoto úkonu učinila sama pouze na základě znění § 14e rozpočtových pravidel, protože zákonná úprava byla v rozhodné době nedostatečná.

[18] Pokud tedy stěžovatel vyčkával na závěr správce daně o tom, zda byla, či nebyla porušena rozpočtová kázeň (přestože v tomto případě správce daně neměl pravomoc rozhodovat o porušení rozpočtové kázně), je třeba za konečné rozhodnutí logicky považovat až úkon, který následuje po formálních krocích správce daně (zde daňová kontrola a zpráva o ní). Z postupu stěžovatele tedy nebylo dlouhou dobu jasné, o kterou ze dvou variant rozhodnutí - pozastavení, či snížení dotace – se jedná. Pro závěr o tom, že

konečným rozhodnutím je až oznámení řídicího orgánu, pak svědčí také skutečnost, že až z něj se žalobkyně mohla dozvědět o konečném charakteru opatření.

[19] NSS pak souhlasí s městským soudem, že oznámení řídicího orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Rozšířený senát ve svém usnesení vyslovil, že rozhodnutí o nevyplacení dotace *musí obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností*. Oznámení řídicího orgánu těmto požadavkům nevyhovuje. Obecná tvrzení uvedená v oznámení: že uplatněné výdaje nelze považovat za způsobilé, neboť nesplňují kritéria hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti; že v průběhu daňové kontroly před finančním úřadem nevyšly najevo nové skutečnosti, jež by ovlivnily závěr o nezpůsobilosti výdajů; a že proto stěžovatel trvá na nesrovnalosti, nejsou dostatečná pro náležité odůvodnění rozhodnutí o nevyplacení dotace. Nadto je v závěru oznámení uvedeno, že se řídicí orgán opětovně obrátí na finanční úřad, což k srozumitelnosti aktu také nepřispívá. K tomu NSS podotýká, že pro efektivní soudní přezkum by bylo vhodné, aby rozhodnutí o krácení dotace obsahovalo jednoznačnou informaci o tom, zda již příjemce obdržel, či neobdržel peněžní prostředky, které jsou přímo zasaženy pochybením, a zda se tedy jedná o pozastavení, nebo o snížení dotace.

[20] Požaduje-li stěžovatel, aby věc byla pro svou závažnost a nejasnost stávající judikatury předložena rozšířenému senátu, není k tomu důvod. Městský soud při svém rozhodování v zásadě dbal závěrů rozšířeného senátu i navazujících rozhodnutí NSS a do svého rozsudku nevnesl žádné argumenty, které by mohly přivést rozhodující senát NSS k pochybnostem o správnosti nedávných závěrů rozšířeného senátu.

[21] Důvodem pro předložení věci rozšířenému senátu není ani to, že zákon nedává dostatečný návod, jak naložit s předchozími oznámeními či s oznámeními odlišnými od rozhodnutí finančních orgánů. Jak už NSS uvedl v rozsudku ze dne 13. 3. 2018, čj. 2 Afs 343/2017-25, nové rozhodnutí o tom, že část dotace nebude vyplacena, není vyloučeno za předpokladu, že poskytovatel dotace přesvědčivě zdůvodní závažnost porušení dotačních podmínek, vypořádá se s rozdílným názorem finančního úřadu a zhodnotí vliv porušení na dotaci jako celek. Tento závěr však nelze vztáhnout na situaci, kdy poskytovatel nemá právo dotaci definitivně snížit, neboť v takovém případě je naopak závěry správce daně vázán (viz rozsudek NSS ze dne 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 358/2017-39).

[22] O nákladech řízení městský soud rozhodl správně. Vzhledem k rušícímu výroku ani nemohl rozhodnout jinak, než že uložil stěžovateli, aby procesně úspěšné žalobkyni zaplatil náhradu nákladů řízení. Výrok o nákladech řízení totiž závisí na výsledku řízení.

[23] Lze tedy uzavřít, že městský soud sice svůj závěr částečně nesprávně odůvodnil (viz bod [15] shora), ale dospěl ke správnému závěru, že stěžovatelovo rozhodnutí mělo být zrušeno pro nepřezkoumatelnost. Pro stěžovatele je tedy závazný právní názor městského soudu tak, jak jej NSS zkorigoval (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

## IV. Závěr a náklady řízení

pokračování

[24] NSS zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně ve věci měla úspěch, nebyla však zastoupena advokátem a sama žádné náklady řízení neuplatnila, proto jí NSS jejich náhradu nepřiznal.

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

V Brně dne 6. února 2019

Zdeněk Kühn
předseda senátu