ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyň Mgr. Věry Jachurové a Mgr. et Mgr. Lenky Bahýľové, Ph. D., v právní věci

žalobce: **Masarykova univerzita,** IČO: 00216224
se sídlem Brno, Žerotínovo náměstí 617/9

proti
žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
se sídlem Praha 1, Karmelitská 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 2. 2015 č.j. MSMT-2164/2015-1 a na ochranu před nezákonným zásahem

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 16. 2. 2015 č.j. MSMT-2164/2015-1 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. V části, ve které se žalobce domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, se žaloba odmítá.

III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 3.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 5. 2015 č.j. MSMT-2164/2015-1, kterým bylo rozhodnuto o námitkách žalobce proti oznámení žalovaného o nevyplacení části přiznané dotace ze dne 16. 2. 2015 č.j. MSMT-2164/2015-1. Oznámením o nevyplacení části dotace bylo rozhodnuto, že se žalobci nevyplácí část dotace, která odpovídá částce dotčené nesrovnalostí/porušením rozpočtové kázně, a to ve výši: 1) 5.108.495,60 Kč, kdy na základě zjištění auditního orgánu Ministerstva financí (dále jen „auditní orgán") bylo identifikováno nesplnění podmínek dle § 23 zákona č. 137/2006

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová

Sb., o veřejných zakázkách (dále jen „ZVZ") u veřejné zakázky (dále jen „VZ") „Generální dodávka stavby CESEB" a 2) 128.649,51 Kč, kdy v rámci kontroly závěrečné žádosti o platbu č. 13/0149 žalovaný identifikoval nezpůsobilý výdaj – externí audit projektu vzhledem ke skutečnosti, že výdaj byl realizován po ukončení data realizace projektu. Alternativně žalobce navrhl, aby soud určil, že zásah žalovaného proti žalobci spočívající jednak v deklarování nevyplacení části dotace, jednak v požadování vrácení této částky po žalobci, resp. v provedení úprav rozpočtu Projektu CESEB v Informačním systému o projektech operačních systémů Benefit v rozporu se závěrečnou monitorovací zprávou předloženou žalobcem a požadování těchto úprav po žalobci, aniž by ve věci bylo vydáno řádné správní rozhodnutí, je nezákonný.

2. V žalobě žalobce uvedl, že rozhodnutím o poskytnutí dotace č. 0149/04/01 ze dne 31. 5. 2011 č.j. 11839/2010-45 žalovaný rozhodl o poskytnutí dotace žalobci za účelem realizace Projektu CESEB, a to v rámci Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace (dále jen „OP VaVpI"), prioritní osy 4 – Infrastruktura pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem, oblast podpory 4.1. – Infrastruktura pro výuku na vysokých školách spojenou s výzkumem. K rozhodnutí o poskytnutí dotace žalovaný vydal dodatky, a to Dodatek č. 0149/04/02 ze dne 19. 6. 2012, Dodatek č. 0149/04/02 [správně měl být očíslován č. 0149/04/03] ze dne 25.6.2012, Dodatek č. 0149/04/04 ze dne 31. 10. 2012 a Dodatek č. 0149/04/05 ze dne 27. 6. 2014 (dále jen „rozhodnutí o poskytnutí dotace"). Žalobce v průběhu realizace Projektu CESEB zadával dodatečné stavební práce ve VZ „Generální dodávka stavby CESEB". Žalovaný předem výslovně tyto dodatečné stavební práce schválil a v rámci „ex-ante" kontroly schválil i jejich zadání v jednacím řízení bez uveřejnění (dále jen „JŘBU"). Následně byly všechny dodatečné stavební práce zahrnuty do soupisek výdajů v příslušných monitorovacích zprávách a i tyto byly ze strany žalovaného odsouhlaseny, výdaje byly proplaceny, a tedy uznány za způsobilé. Vedle těchto dodatečných prací žalovaný na základě rozhodnutí žalobci proplatil také výdaje na závěrečný (externí) audit Projektu CESEB. Žalobce poté, co předmětné finanční prostředky obdržel, tyto v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace vynaložil.

3. Navzdory uvedenému žalovaný na základě výsledku jím prováděného šetření podezření na nesrovnalost podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole"), podle něhož bylo shledáno (údajné) porušení rozpočtové kázně v důsledku nárokování (údajně) nezpůsobilého výdaje na závěrečný (externí) audit Projektu CESEB, jakož i na základě (údajně) potvrzené nesrovnalosti zjištěné auditním orgánem, vydal dne 16. 2. 2015 oznámení č. S-0149/04/05 o nevyplacení části dotace, které bylo žalobci doručeno dne 18. 2. 2015.

4. Žalobce se proti oznámení o nevyplacení dotace bránil námitkami. V nich vytkl absenci specifikace právního ustanovení, podle kterého bylo postupováno, a poukázal na zásadu, že orgány veřejné správy mohou činit pouze to, co jim zákon výslovně umožňuje. Dále v námitkách uvedl, že oznámení o nevyplacení dotace považuje za rozhodnutí nicotné, a to vzhledem k jeho vadám, zejména absenci zákonné opory a řádného odůvodnění, když toto bylo nedostatečné. Žalovaný se totiž dostatečně nevypořádal ani s přesným vymezením tvrzeného porušení podmínek poskytnutí dotace, natož s řádným odůvodněním uložené sankce, když zcela absentuje jakékoli zdůvodnění rozsahu krácení dotace ve vztahu k závažnosti vytýkaného pochybení a dopadům na cíle dotace.

5. V rozhodnutí o námitkách žalovaný sice uvedl, že na základě posouzení všech relevantních skutečností se námitce žalobce částečně vyhovuje, ale ve výroku již neuvedl, v čem se námitce vyhovuje. Z textu odůvodnění pak vyplývá, že se vyhovuje pravděpodobně v tom, že žalovaný svůj postup jen dostatečně více zdůvodnil.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová

6. V návaznosti na rozhodnutí o námitkách žalobce obdržel dne 1. 6. 2015 od žalovaného e-mail o obnovení administrace závěrečné monitorovací zprávy Projektu CESEB. V tomto e-mailu žalovaný vyzval žalobce k *„zapracování bodů z 2., resp. 3. výzvy k doplnění závěrečné monitorovací zprávy, a doložení finalizovaného a statutárním zástupcem podepsaného doplnění do 10 pracovních dní, tj. do 15.6.2015."* Žalovaný tím v podstatě žalobce nutí k tomu, aby akceptoval úpravu rozpočtu provedenou žalovaným v rámci elektronického informačního systému o dotacích „Benefit", kdy z jeho strany byla do rozpočtu Projektu CESEB zapracována dosud vydaná oznámení žalovaného o nevyplacení části dotace, včetně oznámení o nevyplacení dotace.

7. Žalobce má za to, že v okamžiku, kdy bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), vznikl mezi ním a žalovaným závazný veřejnoprávní vztah zakládající nárok žalobce na poskytnutí dotace za předpokladu, že dodrží podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace, resp. v právním předpise, ledaže nastanou okolnosti taxativně vymezené v § 15 odst. 1 písm. a) – f) rozpočtových pravidel. V těchto případech může poskytovatel (žalovaný) rozhodnout o odnětí dotace s tím, že bylo-li rozhodnuto o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci z důvodů uvedených v § 15 odst. 1 písm. a) a c) rozpočtových pravidel, není možné uložit vrácení dotace nebo její části nebo předčasné vrácení návratné finanční výpomoci nebo její části, která již byla příjemci z účtu státního rozpočtu odeslána. Rozpočtová pravidla chrání práva příjemce formou zákazu možnosti uložit vrácení dotace nebo její části. Rozpočtová pravidla striktně rozlišují mezi „rozhodnutím" a „opatřením" o nevyplacení části dotace podle § 14e. Z toho je patrno, že zákonodárce chtěl tyto postupy poskytovatele dotace zásadně rozlišit a přiřadit jim odlišné právní důsledky včetně odlišení možnosti právní obrany příjemce proti nim. Zatímco na opatření dle § 14e rozpočtových pravidel jsou postupy podle správního řádu zákonem výslovně vyloučeny, na rozhodnutí (např. o odnětí dotace) se plně aplikují předpisy o správním řízení. Žalobce namítl, že žalovaný nebyl vůbec oprávněn v dané věci vydat rozhodnutí o námitkách ani oznámení o nevyplacení dotace, resp. provádět úpravy v rozpočtu v systému Benefit. Rozpočtová pravidla v rozhodném znění však neobsahovala žádné ustanovení, které by opravňovalo žalovaného k vydání rozhodnutí o námitkách ani oznámení o nevyplacení dotace, resp. k tomu, aby požadoval vrácení části dotace, navíc v situaci, kdy dotace již byla vyplacena, a příslušné doklady o výdajích byly schváleny v monitorovacích zprávách. I pokud by snad takové ustanovení v rozpočtových pravidlech bylo, není myslitelné, aby poskytovatel dotace mohl „krátit" dotaci na základě svévolné úvahy, aniž by takovýto postup podléhal správnímu řízení, tj. vydání správního rozhodnutí včetně následné možnosti podání řádného opravného prostředku či jeho soudního přezkumu. S uvedenými zákonnými požadavky však rozhodnutí o námitkách nekoresponduje.

8. Žalobce namítl, že žalovaný v rozhodnutí o námitkách neobjasnil, podle jakého ustanovení postupoval. Žalovaný sice v rozhodnutí o námitkách odkázal mj. na ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, výslovně však neuvedl, že by podle něj postupoval. Uvedené ustanovení i tak nemůže založit působnost žalovaného. Pravomoc žalovaného nelze dovodit ani z § 45 odst. 2 ve spojení s § 44a odst. 5 rozpočtových pravidel. Ustanovení § 44a odst. 5 rozpočtových pravidel sice umožňuje v případě porušení rozpočtové kázně započtení částky zadržené poskytovatelem do plnění povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně, avšak tento postup lze použít pouze v případě, že odvod je skutečně uložen. Rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně může toliko příslušný orgán finanční správy podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel a nikoli žalovaný. Rozpočtová pravidla totiž předvídají možnost žalovaného podat podnět k finančnímu úřadu, který pak může uložit sankci, avšak toliko v řízení podle daňového řádu.

9. Žalobce označil za mylný názor žalovaného, že jeho pravomoc je odvozena z čl. 70 odst. 1 písm. b) Nařízení rady č. 1083/2006 (Obecné nařízení) a z kapitoly 3.10 Metodiky finančních toků a kontroly programů spolufinancovaných ze strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského rybářského fondu na programové období 2007-2013, verze účinné od 1. 4. 2014 (dále jen „Metodika FT"). Zmíněné Obecné nařízení v čl. 70 odst. 1 písm. b) totiž ukládá povinnosti členským státům EU, nikoli řídícím orgánům, přičemž ČR tyto své povinnosti splnila zapracováním příslušných ustanovení do rozpočtových pravidel. Metodika FT je pak jen pouhým interním předpisem, který zavazuje jen veřejnou správu a není součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace.

10. Žalobce dále namítl, že v případě údajných nesrovnalostí zjištěných auditním orgánem ve VZ „Generální dodávka stavby CESEB" se nejedná o nevyplacenou dotaci, jak mylně uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí. Všechny dodatečné stavební práce byly žalovaným proplaceny, přičemž podklady pro vyúčtování byly žalovaným posouzeny a schváleny v předložených monitorovacích zprávách, dotace tedy byla vyplacena. Stejně tak v případě „nevyplacení" části dotace pro údajně nezpůsobilé výdaje na závěrečný audit projektu CESEB žalobce finanční prostředky již obdržel a audit z nich zaplatil. Žalovaný tedy napadeným rozhodnutím sleduje krátit finanční prostředky, které již však, coby poskytovatel dotace, žalobci poskytl, a které již byly žalobcem v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace vynaloženy. Takto dodatečně, navíc pouhým administrativním postupem, nelze bez opory v zákoně rozhodnout o nevyplacení již vyplacené dotace.

11. Postup následného krácení dotace by nebylo možné opřít ani o ustanovení § 14e rozpočtových pravidel, které lze využít jen pro postup „ex ante", tedy pozastavení plateb domnělého porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu EU. Napadené rozhodnutí nemůže být opatřením podle § 14e rozpočtových pravidel také z toho důvodu, že takové opatření není konečným rozhodnutím, nýbrž toliko dočasným pozastavením plateb, na které bude navazovat konečné správní rozhodnutí. Žalovaný navíc v napadeném rozhodnutí uvedl, že v tomto případě nepostupoval podle § 14e rozpočtových pravidel.

12. Prostředky již poskytnuté dotace dle názoru žalobce nelze ani započíst na jiné prostředky (vztáhnout na jiné způsobilé výdaje) a takto krátit (nezpůsobilé) výdaje na úkor jiných účelově vázaných (způsobilých) výdajů. Jednalo by se totiž o příliš extenzivní výklad § 14e rozpočtových pravidel, jdoucí proti smyslu i dikci zmíněného ustanovení.

13. Rozpočtová pravidla v rozhodném znění neobsahovala ani jiné ustanovení, které by umožňovalo žalovanému postup následného krácení dotace, resp. vydat rozhodnutí, kterým by takto zpětně odnímal, krátil či nevyplácel žalobci již vyplacenou dotaci. Vracet předmětné finanční prostředky neukládá ani Příručka pro příjemce OP VaVpI. Ta žalobci ukládá pouze povinnost vrátit prostředky, které nespotřeboval.

14. Žalovaný, kterého žádné ustanovení právního předpisu neopravňovalo k „ex-post" krácení dotace, tedy porušil zákon, a to postupem, který nemá oporu v rozpočtových pravidlech, a tudíž je v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

15. Žalobce namítl, že z rozhodnutí o námitkách jednoznačně vyplývá, že žalovaný s konečnou platností nevyplatí žalobci část přiznané dotace, avšak takové rozhodnutí není žalovaný oprávněn vydat, neboť jde o rozhodnutí, které spadá do působnosti příslušného finančního úřadu, nikoli žalovaného.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová

16. Dále žalobce namítl vnitřní rozpornost rozhodnutí o námitkách, pokud v něm žalovaný na jednu stranu konstatoval, že námitkám částečně vyhověl, ve skutečnosti však v celém rozsahu věcně potvrdil oznámení o nevyplacení části dotace. Rozhodnutí o námitkách tak trpí rozporem mezi výrokem a odůvodněním. Namítl rovněž, že oznámení o nevyplacení části dotace i rozhodnutí o námitkách neobsahují žádné poučení o opravném prostředku. Ani rozhodnutí o námitkách tudíž nevyhovuje formálním a obsahovým náležitostem správního rozhodnutí. Žalovaný se též dostatečně nevypořádal s námitkami, že tvrzené porušení podmínek poskytnutí dotace je v oznámení o nevyplacení části dotace vymezeno nepřesně a postrádá řádné odůvodnění, když ani odůvodnění rozhodnutí o námitkách se vůbec nezabývá rozsahem krácení dotace ve vztahu k závažnosti tvrzeného porušení pravidel a ve vztahu k dopadům na cíle dotace.

17. Žalobce rovněž namítl, že jediným správním orgánem příslušným k posouzení, zda došlo k porušení ZVZ, je Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, nikoli auditní orgán či žalovaný.

18. Žalobce nesouhlasí s tím, jak se žalovaný vypořádal s námitkou legitimního očekávání. Podstatou námitky bylo tvrzení, že žalovaný nesmí libovolně měnit svůj postoj, a že pokud tak činí, jedná v rozporu s legitimním očekáváním žalobce a taková následná změna postoje žalovaného nesmí jít k tíži žalobce. Dodatečné stavební práce a užití JŘBU byly žalovaným schváleny. Jednalo se o předchozí výslovné schválení dodatečných stavebních prací a jejich zadání v JŘBU. Bez tohoto ujištění ze strany žalovaného by si žalobce nedovolil dodatečné stavební práce realizovat, neboť příslušná ustanovení ZVZ ohledně JŘBU obsahují neurčité právní pojmy, jejichž výklad může být sporný. Žalovaný v reakci na výslovný dotaz žalobce schválil po kontrole změnových listů užití JŘBU, všechny dodatečné stavební práce byly zahrnuty do soupisek výdajů v příslušných monitorovacích zprávách a ze strany žalovaného odsouhlaseny, výdaje byly proplaceny, a tedy uznány jako způsobilé. Žalovaný přesto požaduje vrácení dotace, resp. zcela nelogicky v této fázi rozhoduje o jejím „nevyplacení". Podle judikatury zakládá legitimní očekávání příjemce dotace poskytnutí výslovných a konkrétních ujištění ze strany poskytovatele. Výslovné ujištění žalovaného, že dodatečné stavební práce mohou být provedeny, tj. že aplikace JŘBU je v daném případě v pořádku, zakládá legitimní očekávání.

19. Žalobce též namítl nezákonnost nevyplacení části dotace pro údajně nezpůsobilé výdaje za závěrečný audit. Předmětná část byla již vyplacena, proto není zřejmé, nepožaduje-li žalovaný vrácení již poskytnutých prostředků, a jaký význam má teze, že žalovaný *„pouze deklaruje, že předmětná částka nebude vyplacena"*. Pokud dále žalovaný deklaroval, že informoval místně příslušný orgán finanční správy (dále jen „OFS"), který provede daňové šetření, a že pokud by daný OFS nepotvrdil porušení rozpočtové kázně a vznikly by nové skutečnosti, může žalovaný změnit své stanovisko, nejde o přiléhavý postup. Žalovaný musí stanovisko příslušného finanční úřadu respektovat, nikoli jednat na základě vlastního uvážení, resp. dle své libovůle rozhodnout, zda tak učiní či nikoli. Pouhým oznámením o nevyplacení části dotace nemůže žalovaný požadovat po žalobci žádné finanční prostředky, což je v případě žalobce vyloučeno i pojmově, neboť ze strany žalovaného bylo žalobci vyplaceno více finančních prostředků, než vyčerpal, a řešení Projektu CESEB bylo ukončeno již ke dni 30. 6. 2014. V této situaci nelze požadovat ani akceptaci změny rozpočtu Projektu CESEB, kterou žalovaný provedl v elektronické dokumentaci Projektu CESEB v aplikaci Benefit zapracováním dosud vydaných oznámení o nevyplacení části dotace. Změna rozpočtu projektu se jeví jako nelogická, neboť jde o finanční plán pro období řešení Projektu CESEB.

20. Žalobce dále namítl, že v případě nevyplacení části dotace z důvodu údajné nezpůsobilosti výdajů na závěrečný audit Projektu CESEB není aplikace § 14e rozpočtových pravidel možná již vzhledem k tomu, že se věcně vůbec nejedná o porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, nýbrž toliko o otázku způsobilosti výdajů z časového hlediska. Ustanovení § 14e

rozpočtových pravidel lze aplikovat právě jen v případě (domnělého) porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, nikoli při porušení pravidel způsobilosti výdajů. V této souvislosti žalobce odkázal na důvodovou zprávu k zákonu č. 25/20105 Sb., kterým se mění rozpočtová pravidla, dle které není poskytovateli umožněno požadovat po jejím příjemci vrácení této dotace nebo její části, domnívá-li se poskytovatel, že byla porušena pravidla při nakládání s dotací.

21. Žalobce rovněž uvedl, že výzvou ze dne 1. 6. 2015 k akceptaci změny rozpočtu Projektu CESEB ho žalovaný v podstatě nutí k tomu, aby si sám snížil výši způsobilých výdajů o částky identifikované v oznámení o nevyplacení části dotace. Žalobce se domnívá, že by se tímto postupem nenávratně připravil o odpovídající část dotace přiznanou mu rozhodnutím o poskytnutí dotace. Takto upravený rozpočet totiž neodpovídá rozpočtu schválenému v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Za právní titul k takovémuto snížení dotace nemohou být pro rozpor se zákonem považována ani ustanovení Příručky pro příjemce OP VaVpI a ustanovení Metodiky FT.

22. Žalobce dále namítl, že oznámení o nevyplacení části dotace, jakož i rozhodnutí o námitkách nemohou obstát i proto, že žalovaný při úvaze o výši nevyplacení dotace nepřihlédl k zásadě proporcionality. S ohledem na závěry NSS (např. rozsudky sp. zn. 7 Afs 107/2008, 7 Afs 91/2013, 2 As 106/2014) je správce daně povinen vždy zvažovat okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a zabývat se jeho závažností, neboť výše odvodu za porušení rozpočtové kázně jako následek porušení právní povinnosti musí splňovat základní zásadu proporcionality zásahu veřejné moci do subjektivních práv daňového subjektu. Žalovaný měl zohlednit zejména to, že s užitím JŘBU vyslovil předchozí souhlas, jakož i to, že ustanovení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ bylo novelizováno a již nepožaduje naplnění podmínky objektivně nepředvídatelných okolností. Předmětné ustanovení je také třeba vykládat eurokonformně v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. 2. 2014, o zadávání veřejných zakázek o zrušení směrnice 2004/18/ES (dále jen „Směrnice"), tedy že pro užití JŘBU postačí vyvstání potřeby dodatečných stavebních prací v důsledku okolností, které zadavatel jednající s náležitou péčí nemohl předvídat, nikoli pouze v důsledku zcela objektivně nepředvídatelných okolností.

23. S odkazem na rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004 č.j. 6 A 126/2002-27 žalobce namítl, že by měl být brán zřetel i na zásadu trestního práva, že pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější, jelikož údajné pochybení žalobce je podle žalovaného důvodem pro nevyplacení dotace, což v podstatě představuje sankci.

24. Žalobce dále namítl věcnou nesprávnost nevyplacení části dotace pro údajnou nezpůsobilost výdajů na audit. Uvedl, že závěrečný audit projektu nelze z povahy věci uskutečnit dříve, než po skončení projektu, kdy jsou teprve k dispozici veškeré účetní doklady. Poukázal na to, že v jiných operačních programech, např. OP VK, je výslovně stanoveno, že výdaje na závěrečný audit projektu jsou způsobilé, i když jsou vynaloženy po skončení projektu. To pravidla OP VaVpI sice výslovně nestanoví, ale je v nich zakotveno, že výdaje mají být hrazeny až poté, co nastanou. Pokyn žalovaného, že si žalobce mohl, resp. měl náklady nárokovat předem, je tudíž v rozporu s pravidly OP VaVpI. Postup, kdy výdaje jsou účetně vykazovány až poté, co jsou vynaloženy, odpovídá i zákonu č. 563/1991 Sb., o účetnictví. Žalobce rovněž nemůže vyplácet peníze předem, neboť to by bylo jak v rozporu s principy 3E, kterými je žalobce vázán, tak v rozporu s vnitřními předpisy žalobce. Pravidla platná v rámci OP VaVpI uvedený problém výslovně neřeší, za funkčnost těchto pravidel odpovídá žalovaný, přičemž případné nejasnosti v nich nemohou jít k tíži žalobce. Judikatura dovodila, že pravidla poskytování finančních prostředků musí být nastavena tak, aby byly příjemcům již v době čerpání zřejmé podmínky, za nichž na poskytnuté prostředky vzniká nárok. Je nepřípustné, aby teprve v řízení o povinnosti vrátit neoprávněně čerpané finanční prostředky bylo příjemci kladeno k tíži, že z daných pravidel nelze

jednoznačně dovodit, za jakých podmínek měly být finanční prostředky poskytnuty. V případě dvojího výkladu v oblasti výkonu veřejné správy je třeba se přiklonit k výkladu jdoucímu ve prospěch účastníka správního řízení (viz rozsudek Městského soudu v Praze dne 12. 2. 2008 č.j. 11 Ca 371/2006-55). Žalobce též odkázal na rozsudek NSS ze dne 3. 8. 2011 č.j. 2 Afs 42/2011-57, podle něhož: *„ (p)okud podmínky tvořil odborný aparát státu, pak v žádném případě svými nejasnými formulacemi nemůže uvést příjemce finanční částky („slabší stranu sporu") do situace, že z důsledků své nejasné smluvní formulace dovodí sankční dopad na příjemce."* Žalovaný v rozhodnutí o poskytnutí dotace ani v pravidlech platných v rámci OP VaVpI nestanovil, že výdaj spojený se závěrečným auditem projektu je pro projekt neuznatelný, resp. nezpůsobilý. Navíc u výdajů na závěrečný audit projektu je naplněna podmínka věcné souvztažnosti k projektu a také v jiných operačních programech jsou obdobné výdaje nárokovány k proplácení jako způsobilé. Žalovaný v rozhodnutí o námitkách zcela pominul námitku žalobce, že řešení navrhované žalovaným, tj. vykázat výdaje na závěrečný audit projektu před skončením projektu, je fakticky neproveditelné, neboť závěrečný audit projektu nelze z povahy věci konat dříve než po skončení projektu. Žalovaný se rovněž nevypořádal dostatečně ani s námitkou ohledně nedostatku Příručky pro příjemce OP VaVpI, která na rozdíl od OP VK a OP LZZ neobsahuje výslovné ustanovení, že za způsobilé výdaje lze uznat i výdaje vzniklé po ukončení projektu. Žalovaný je řídícím orgánem i v rámci OP VK a žalobce mohl legitimně očekávat, že žalovaný bude stejným způsobem řešit stejný problém i u OP VaVpI. Nedůsledný postup žalovaného je mj. v rozporu se zásadou dobré správy jakožto jednou ze základních zásad činnosti veřejné správy, které je přitom nutné aplikovat ve smyslu § 177 odst. 1 správního řádu i na řízení vedená v procesním režimu zvláštních zákonů, neobsahují-li tyto vlastní úpravu odpovídající zásadám správního řádu.

25. Žalobce shrnul, že rozhodnutí o námitkách, resp. postup žalovaného, kterým požaduje vrácení části dotace, zasáhlo do jeho práv, neboť se negativně projevilo v jeho právní sféře tím, že mu dotace byla s konečnou platností snížena, a to navíc retroaktivně a bez řádného právního titulu, postupem rozporným se zákonem, zejména rozpočtovými pravidly, i v rozporu s legitimním očekáváním žalobcem, přestože neporušil zákon ani podmínky stanovené rozhodnutím o poskytnutí dotace.

26. Žalovaný navrhl odmítnutí, resp. zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě nejprve uvedl, že rozhodnutí o námitkách nelze považovat za úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti žalobce, a není tedy rozhodnutím vydaným podle § 65 odst. 1 s.ř.s. Není-li splněna podmínka žalobní legitimace, měla by být žaloba odmítnuta jako nepřípustná.

27. K pochybení při realizaci VZ „Generální dodávka stavby CESEB – dodatečné práce" konstatoval, že žalobce uzavřel dne 21. 12. 2011 smlouvu o dílo se Sdružením pro realizaci CESEB. Na základě provedeného JŘBU žalobce uzavřel dne 1. 8. 2012 ke smlouvě o dílo dodatek č. 1, na základě kterého došlo k realizaci dodatečných stavebních prací popsaných ve změnovém listu č. 6 „Úpravy zakládání, úpravy kanalizace". Tento dodatek byl uzavřen v rámci realizace této VZ zadávané v JŘBU dle § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ. Dne 27. 2. 2013 žalobce v JŘBU dále uzavřel dodatek č. 2 ke smlouvě o dílo, na základě kterého došlo k realizaci dodatečných stavebních prací popsaných ve změnovém listu č. 2 „Elektromagnetické stínění v pavilonu A36", č. 3 „Změny v laboratořích" a č. 4 „Skleník". Dne 11. 9. 2013 dále žalobce v JŘBU uzavřel ke smlouvě o dílo dodatek č. 3, na základě kterého došlo k realizaci dodatečných stavebních prací popsaných ve změnovém listu č. 7 „Pěstební a výukové zahrady – úpravy". V souvislosti s uvedenými dodatky došlo k navýšení ceny díla o 17.112.111,- Kč bez DPH. Ze zprávy o auditu operací ze dne 4. 11. 2014 vyplývá, že podle názoru auditního orgánu uvedené dodatečné stavební práce nepředstavují „vícepráce nepředvídatelného charakteru" dle § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ, a žalobce tedy pochybil, když postupoval v rozporu se zákonem.

28. K porušení rozhodnutí o poskytnutí dotace žalovaný uvedl, že podle čl. III rozhodnutí o poskytnutí dotace platí, že dotaci je možné použít pouze na výdaje projektu, které splňují pravidla způsobilosti stanovené tímto rozhodnutím. Podle čl. VI bodu a) rozhodnutí o poskytnutí dotace dále platí, že způsobilé jsou výdaje, které prokazatelně vzniknou v souvislosti s realizací projektu a současně jsou vynaloženy během realizace projektu. K problematice časového určení výdajů žalovaný dále uvedl, že podle § 21 odst. 4 zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, platí, že při poskytnutí služby se zdanitelné plnění považuje za uskutečněné dnem, který nastane dříve. V Příručce pro příjemce části „2.2 Definice pojmů v rámci OP VaVpI" je dále definováno, že datum ukončení realizace projektu je zároveň nejpozdějším datem pro vznik způsobilých výdajů. S ohledem na skutečnost, že projekt byl ukončen ke dni 30. 6. 2014 a žalobce požadoval proplacení výdaje za externí audit, přičemž uskutečnění zdanitelného plnění výdaje za tento audit nastalo ke dni 31. 7. 2014, nelze podle čl. III ve spojení s čl. VI rozhodnutí o poskytnutí dotace použít dotaci na výdaje, které byly vynaloženy po ukončení realizace projektu. Žalobci proto nárok na výdaj za externí audit v částce 128.649,51 Kč nevznikl.

29. K námitce žalobce, že žalovaný bez dalšího převzal závěry auditního orgánu, žalovaný uvedl, že v rámci vyřizování námitek požádal auditní orgán o přehodnocení závěrů s ohledem na podané námitky žalobce. Auditní orgán setrval na svých zjištěních uvedených v auditní zprávě.

30. K námitce, že žalobce měl být na uvedená pochybení žalovaným včas upozorněn, žalovaný uvedl, že nelze označit zákon, který by takovou povinnost žalovanému stanovil. Je odpovědností žalobce, aby při nakládání s poskytnutými finančními prostředky postupoval v souladu se zákonem, rozhodnutím o poskytnutí dotace a dokumentací k Operačnímu programu.

31. Žalovaný konstatoval, že postupoval v souladu s § 14e rozpočtových pravidel. Účelem jednání žalovaného bylo včasné zabránění zneužití veřejných prostředků, přičemž je zřejmé, že pouhé konstatování porušení pravidel poté, co již byly tyto prostředky nezákonně čerpány a použity, by mohlo mít pouze akademickou povahu. Vzhledem ke skutečnosti, že žalovaný neměl (ke dni podání vyjádření) informaci, která by vyvrátila jeho podezření, že došlo k porušení pravidel, postupuje nadále v souladu s § 14e rozpočtových pravidel.

32. K námitce žalobce, že žalovaný měl postupovat eurokonformně a dodatečné práce posoudit s ohledem na znění Směrnice, žalovaný uvedl, že žalobce měl při zadávání veřejné zakázky dodržovat platné a účinné znění ZVZ.

33. K aplikaci zásad správního trestání žalovaný odkázal na rozhodnutí NSS ze dne 31. 3. 2015 č.j. 5 As 95/2014-46, z něhož vyplývá, že porušení rozpočtové kázně není správním deliktem a stejně tak uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí.

34. K problematice porušení rozhodnutí o poskytnutí dotace co do výdajů nesplňujících pravidla způsobilosti žalovaný uvedl, že pro programové období 2007-2015 jsou povinnosti žalovaného vymezeny v čl. 60 Obecného nařízení, podle kterého platí, že řídící orgán odpovídá za řízení a provádění operačního programu v souladu se zásadou finančního řízení, a zejména zajišťuje, aby operace pro financování byly vybírány na základě kritérií pro daný operační program a po celou dobu provádění zůstávaly v souladu s platnými předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy. V uvedeném ustanovení je určena odpovědnost řídícího orgánu za to, že veškeré dotované výdaje v programu budou v souladu s pravidly způsobilosti. Řídící orgán rovněž ověřuje, zda byly spolufinancované produkty dodány a služby poskytnuty a zda byly výdaje na operace vykázané příjemci skutečně vynaloženy a zda jsou v souladu s předpisy Společenství a vnitrostátními předpisy.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová

35. Žalovaný tedy nevyplatil dotčené finanční prostředky, protože se domníval, že v předmětném případě došlo k porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 rozpočtových pravidel. Poukázal na text § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, dle kterého zákon předvídá možnost nevyplacení dotace z důvodu, že se poskytovatel domnívá, že došlo k porušení rozpočtové kázně a pro tento případ stanoví možnost započtení nevyplacené částky do vyměřeného odvodu.

36. K právní povaze stanoviska k námitkám ze dne 22. 5. 2015 žalovaný uvedl, že tento není postupem podle rozpočtových pravidel, která ve znění účinném do 19. 2. 2015 neupravovala institut námitek. Jedná se o postup, který vyplývá z dokumentace k Operačnímu programu. Toto stanovisko tedy nelze považovat za správní rozhodnutí podle správního řádu, neboť jde pouze o reakci na formálně upravenou možnost podat podnět ohledně tvrzené pochybnosti o správnosti postupu ministerstva, nebo o posouzení situací vzniklých z jeho činnosti.

37. K námitce rozporu postupu žalovaného se zásadou dobré zprávy žalovaný uvedl, že z tvrzení žalobce není jasné, v jakém ohledu je aplikovaný postup žalovaného v rozporu s touto zásadou, a to s ohledem na skutečnost, že žalovaný postupoval v souladu se zákonem a dokumentací Operačního programu.

38. Žalovaný se neztotožnil s tvrzením žalobce, že jeho postup je zásahem do majetkových práv žalobce a porušením zásady legitimního očekávání. V případě pochybení při zadávání veřejných zakázek hrazených z prostředků dotace je míra způsobilosti, resp. nezpůsobilosti výdajů stanovena prostřednictvím snížených odvodů za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 6 rozpočtových pravidel, přičemž konkrétní výše snížených odvodů je stanovena v čl. XIII rozhodnutí o poskytnutí dotace. Pokud tedy žalobce nesplnil své povinnosti při čerpání dotace, nesplnil tím ani podmínky pro vyplacení dotace v plné výši stanovené čl. III písm. a) rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nemohlo proto dojít k zásahu do majetkových práv žalobce, neboť ke vzniku jeho vlastnictví ve vztahu k předmětným finančním prostředkům vůbec nedošlo. Ze stejných důvodů pak nevyplacení těchto prostředků nemohlo být porušením zásady legitimního očekávání.

39. V replice k vyjádření žalovaného žalobce zdůraznil, že soudní přezkum musí být přípustný i ve věcech týkajících se § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015. Soudní přezkum není vyloučen ani z důvodu § 70 písm. a) s.ř.s., neboť žalobou napadené rozhodnutí, tzn. „Odpověď na námitku proti oznámení o nevyplacení části dotace ze dne 22. 5. 2015", je správním rozhodnutím v materiálním smyslu, jelikož žalovaný jím rozhodl, že žalobci nevyplácí část dotace, čímž došlo k přímému dotčení práv žalobce. Tvrzení žalovaného, že nepostupoval při vydání rozhodnutí podle správního řádu, není relevantní pro posouzení přípustnosti žaloby. Teprve rozhodnutím, kterým byly námitky žalobce de facto zamítnuty, bylo s konečnou platností rozhodnuto, čímž došlo k zásahu do právní sféry žalobce. Byť daný institut námitek je opravným prostředkem, který není zakotven v právním předpise, nýbrž v dokumentaci OP VaVpI, nic to nemění na tom, že konečným výstupem rozhodovacího procesu žalovaného je až rozhodnutí o námitkách. Žalobce též poukázal na závěry, k nimž dospěl Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 a dále na rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014 č.j. 8 Ans 4/2013-44 a rozsudky Městského soudu v Praze ze dne 14. 9. 2015 č.j. 3 A 127/2014-73, ze dne 14. 9. 2015 č.j. 3 A 67/2014-66 a 20. 10. 2015 č.j. 11 A 173/2014-47. Pokud by rozhodnutí nebylo posouzeno jako správní rozhodnutí v materiálním smyslu, muselo by být posouzeno jako nezákonný zásah, jelikož žalovaný zasáhl do majetkové sféry, práv a oprávněných zájmů žalobce tím, že mu bez jakékoli opory v zákoně a bez řádného rozhodnutí snížil s konečnou platností část dotace, přičemž tento zásah nadále trvá, neboť část dotace, na kterou měl a má žalobce nárok, žalovaný po žalobci požaduje vrátit.

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová

40. Z § 14e a § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel ani z čl. 60 Obecného nařízení dle názoru žalobce nevyplývá oprávnění žalovaného rozhodnout o snížení dotace. Předmětné ustanovení Obecného nařízení vymezuje odpovědnost tzv. řídícího orgánu, žádným způsobem však nezakládá právní titul poskytovatele dotace k nevyplacení (resp. snížení či krácení) části dotace. Poskytovatel dotace je tak vázán rozpočtovými pravidly, která mu ve znění účinném do 19.2.2015 takový postup vůbec neumožňovala. Ustanovení § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel se nijak nedotýká pravomoci poskytovatele dotace zasáhnout svým rozhodnutím do výše přidělené dotace, neboť z tohoto ustanovení žalovanému nevyplývá žádná pravomoc rozhodnout vrchnostensky o právech či povinnostech příjemce dotace. Opatření podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015 nemůže mít charakter konečného meritorního rozhodnutí. Správní praxe žalovaného jde nad rámec zákona, a je tudíž nepřípustná. Rovněž Ústavní soud ve shora odkazovaném nálezu nepřipouští, aby podle § 14e rozpočtových pravidel mohl poskytovatel dotace rozhodnout o konečném snížení či odnětí části dotace, či konečném „nevyplacení dotace". Žalobce též poukázal na rozhodnutí NSS ze dne 6. 3. 2014 č.j. 9 Afs 107/2013-26 a důvodovou zprávu k novele, kterou bylo do textu rozpočtových pravidel včleněno mj. ustanovení § 14e a novelizováno ustanovení § 44a.

    Zdůraznil, že z hlediska systematického výkladu rozpočtových pravidel je oprávnění poskytovatele zasáhnout s konečnou platností do již přiznané dotace dáno taxativním výčtem podmínek pro tzv. odnětí dotace upravených v § 15 rozpočtových pravidel. Institut opatření podle § 14e rozpočtových pravidel tedy nemá znamenat konečný zásah do již přiznané dotace, neboť jinak by jej zákonodárce nepochybně zařadil pod § 15 rozpočtových pravidel a logicky umožnil postup podle správního řádu. Opatření podle § 14e rozpočtových pravidel musí nutně být opatřením toliko dočasným, neboť ke konečnému meritornímu rozhodnutí o snížení dotace je oprávněn toliko příslušný finanční úřad, nikoli poskytovatel dotace.

41. Žalobce namítl nicotnost oznámení o nevyplacení části dotace, potažmo rozhodnutí o námitkách s ohledem na § 77 odst. 1 a 2 správního řádu s tím, že pokud by soud rozhodnutí nekvalifikoval jako nicotné, je třeba je posoudit jako nezákonné, neboť nemá oporu v pozitivní veřejnoprávní úpravě vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem dotace. Žalovaný přistoupil k nevyplacení (resp. snížení nebo krácení) části dotace, aniž by ÚOHS či příslušný finanční úřad, který je jediný příslušný rozhodnout o porušení rozpočtové kázně, shledal pochybení na straně žalobce. Učinil tak navíc přesto, že údajné pochybení ve veřejné zakázce spočívalo v postupu schváleném žalovaným, a že údajná časová nezpůsobilost výdajů spočívá v žalovaným nedůsledně nastavených pravidlech. Co se týče časové nezpůsobilosti výdajů, žalobce zdůraznil, že se vůbec nejedná o pochybení ve veřejné zakázce a i z tohoto důvodu je vyloučena aplikace § 14e rozpočtových pravidel.

42. Žalobce je toho názoru, že tvrzení žalovaného, že svým postupem usiloval o včasné zabránění zneužití veřejných prostředků, a proto rozhodl o nevyplacení dotace, neobstojí, neboť žalovaný rozhodl retroaktivně o nevyplacení prostředků dotčených údajným pochybením ve veřejné zakázce, které již však ve skutečnosti žalobci vyplatil a žalobce tyto oprávněně použil. Žalovaný nemá právní titul k tomu, aby žalobci nevyplatil (resp. snížil či krátil) část dotace, natož aby retroaktivně deklaroval, že část dotace „nevyplácí", resp. aby po žalobci požadoval vrácení prostředků dotace. Rovněž z důvodu nerespektování eurokonformního výkladu žalovaný dospěl k nesprávnému věcnému posouzení daného případu, co se týče údajného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, a k nesprávnému závěru o nezpůsobilosti dotčených výdajů.

43. Žalobce nesouhlasí s názorem žalovaného, že zásady správního trestání nemohou být aplikovány na postup podle § 14e rozpočtových pravidel. Z rozhodnutí NSS ze dne 31. 3. 2015 č.j. 5 As

95/2014-46 plyne, že aplikace trestněprávních zásad v případě stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně není vyloučena a lze ji připustit.

44. V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

45. Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel v relevantním znění 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.

46. Podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel v relevantním znění 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.

47. Podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel v relevantním znění porušením rozpočtové kázně je neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků poskytnutých ze státního rozpočtu, státního fondu, Národního fondu nebo státních finančních aktiv jejich příjemcem.

48. Podle § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel v relevantním znění do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým je neoprávněné použití dotace, se započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň.

49. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného je důvodná.

50. Soud se nejprve zabýval posouzením toho, zda žalobou napadené rozhodnutí o námitkách podléhá přezkumu ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s.ř.s.

51. NSS v rozsudku ze dne 17. 5. 2017 č.j. 4 Afs 60/2017-40 konstatoval, že rozhodnutí poskytovatele dotace o námitkách proti nevyplacení dotace dle § 14e ve znění účinném do 19.2.2015 je nicotné, neboť pravomoc o nich rozhodovat nevyplývala ze zákona, ale z dotačních pravidel. Zároveň v rozhodnutí ze dne 30. 11. 2016 č.j. 6 Afs 2/2016-50 NSS vyložil, že: *„ (J)estliže byl v dotačních podmínkách závazných pro příjemce dotace v rozporu se zákonem zakotven opravný prostředek proti postupu poskytovatele dotace, musí soudy respektovat princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci, posuzují-li, zda byl určitý procesní prostředek ochrany práva podán řádně a včas [§ 46 odst. 1 písm. b) a § 72 odst. 1 s.ř.s.]. Lhůta k podání žaloby proti opatření dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 19. 2. 2015, nemohla příjemci dotace uplynout dříve, než správní orgán rozhodl o opravném prostředku zakotveném v dotačních pravidlech. Na tom nic nemění skutečnost, že rozhodnutí o takovém prostředku bylo nicotné, neboť „příslušný" správní orgán neměl pravomoc o něm rozhodovat a podle zákona takový prostředek vůbec neexistoval."*

52. Žalobce sice v návrhu výroku soudního rozhodnutí (žalobním petitu) výslovně označil „pouze" rozhodnutí žalovaného o námitkách, z kontextu celé žaloby však vyplývá, že žalobou napadá též nezákonnost oznámení o nevyplacení části dotace a *implicite* navrhuje jeho přezkum. K tomu soud doplňuje, že judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že k nevyplacení části dotace v důsledku tvrzeného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel dochází na základě úkonu, který je rozhodnutím v materiálním smyslu (viz rozhodnutí NSS ze dne 30. 6. 201 č.j. 8 Ans 4/2013-44). Rozšířený senát NSS v rozhodnutí

ze dne 18. 4. 2017 č.j. 6 Afs 270/2015-48 dovodil, že úkon poskytovatele, který měl dle § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 pravomoc rozhodnout s konečnou platností o nevyplacení dotace či její části, je rozhodnutím správního orgánu přezkoumatelným ve správním soudnictví na základě žaloby dle § 65 odst. 1 s.ř.s., a že i v případě porušení dotačních podmínek, které je současně porušením rozpočtové kázně (neboť již došlo k vyplacení peněžních prostředků), je příjemci zaručena účinná obrana jak proti pouhému dočasnému nevyplacení dotace ve stanoveném termínu (žaloba proti rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel), tak proti věcnému závěru o porušení dotačních podmínek (žaloba proti rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně). Obdobně Ústavní soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14 uzavřel, že nevyplacení i části dotace zasahuje do právní sféry příjemce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k přislíbené dotaci, a proto vzniká příjemci dotace právo na soudní kontrolu opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. Výluka soudního přezkumu zakotvená v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015 se tak pro svoji neústavnost nemůže v konkrétních případech aplikovat.

53. Rozhodnutí o námitkách bylo žalobci doručeno dne 28. 5. 2015 a řízení v této věci bylo zahájeno dne 27. 7. 2015. V intencích shora uvedených judikaturních závěrů byla proto žaloba směřující proti oznámení o nevyplacení části dotace (dále jen „napadené rozhodnutí") podána ve lhůtě podle § 72 odst. 1 s.ř.s.

54. Z hlediska posouzení toho, zda napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právní úpravou, je nutno reflektovat relevantní judikaturní závěry týkající se aplikace ustanovení § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Rozšířený senát NSS 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."* NSS současně vyložil, že o oprávnění poskytovatele dotace dotaci pouze dočasně nevyplatit půjde zejména v případě: *„(p)odezření poskytovatele, že již vyplacené prostředky příjemce použil v rozporu se stanovenými 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 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.* Akcentoval rovněž, že: *„(P)ro 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 nevyplatí (…) 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".*

55. Soud proto zkoumal, zda měl žalovaný jako poskytovatel dotace právo příslušnou část dotace definitivně snížit či v daném rozsahu dočasně pozastavit platbu. NSS v tomto kontextu v rozhodnutí ze dne 7. 6. 2017 č.j. 6 Afs 270/2015-78 zdůraznil, že: *„(P)okud soud zkoumá, zda měl poskytovatel na základě § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých*

souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), 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."

56. Podle článku VII. „Platební podmínky" rozhodnutí o poskytnutí dotace platí, že: *„pokud není stanoveno v Příručce pro příjemce či rozhodnutím Řídícího orgánu jinak, bude proplácení výdajů probíhat formou ex-ante financování.*"

57. NSS nicméně ve výše označeném rozhodnutí vyložil, že: *„Ze způsobu financování nelze bez dalšího odvozovat okamžik porušení rozpočtové kázně (§ 14e rozpočtových pravidel) a vždy je třeba zjistit časovou souslednost jednotlivých skutečností (porušením povinnosti a vyplacení příslušné částky dotace). I u dotací proplácených ex ante může dojít k porušení dotačních podmínek dříve, než příjemce finanční prostředky obdrží. Stejně tak u dotací proplácených ex post mohou být některé povinnosti porušeny až poté, kdy příjemce již disponuje s prostředky dotace.*"

58. V posuzované věci bylo tedy sjednáno jako prioritní financování ex ante, proplácení dotací ex post však pro daný vztah nebylo vyloučeno. Žalobce opakovaně v žalobě zdůraznil, že předmětné finanční prostředky mu již byly vyplaceny. Na základě uvedeného by bylo možno vyslovit (pouhou) domněnku, že žalovaný v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace vyplatil žalobci dotaci ex ante předtím, než se měl žalobce dopustit porušení rozpočtové kázně, neboli že žalobce měl poskytnuté finanční prostředky použít v souvislosti s vytýkanými pochybením. V takovém případě by tedy žalovaný jako poskytovatel dotace byl oprávněn vyplacení dotace pouze dočasně pozastavit, neboť o definitivním snížení dotace formou sankčního odvodu může rozhodnout jen správce daně vydáním platebního výměru. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 ze dne 16. 6. 2015 Ústavní soud vyložil, že: *„Pokud poskytovatel dotace na základě provedeného auditu nazná, že došlo při naplňování činností financovaných příslušnou dotací k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, může dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech pozastavit výplatu dotace (resp. nemusí vyplatit část dotace) a v návaznosti na to informuje příslušný finanční úřad o svých zjištěních. Finanční úřad v souladu s § 85 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, zahájí u příjemce dotace daňovou kontrolu, jejímž výsledkem je buď konstatace porušení rozpočtových pravidel a případné následné vyměřovací řízení a uložení sankce, nebo daňová kontrola finančního úřadu závady a nedostatky ve spojitosti s veřejnou zakázkou, potažmo porušení rozpočtových pravidel neshledá, a poté finanční úřad již další kroky nečiní. Finanční úřad může toliko v důsledku zjištění v rámci daňové kontroly učinit sankční opatření, a to vydat platební výměr ukládající příjemci dotace provést odvod za porušení rozpočtové kázně, pokud zjistí pochybení. Pokud pochybení nezjistí, nemá zákonem stanovenou pravomoc k žádnému dalšímu postupu, tedy dokonce ani nevydává žádné rozhodnutí.*" Nicméně, jak zdůraznil NSS v rozhodnutí ze dne 17. 6. 2017 č.j. 6 Afs 270/2015-78, 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). Soud v dané věci konstatuje, že pouze na základě předloženého spisového materiálu nemůže učinit jednoznačný závěr o tom, zda napadeným rozhodnutím byla dotace definitivně snížena nebo pouze pozastavena její platba. Dokumentace, která je součástí spisového materiálu předloženého soudu žalovaným, neobsahuje jakýkoli doklad o průběhu financování dotovaného projektu na podkladě žádostí, které je žalobce jako příjemce dotace povinen žalovanému předkládat na základě článku VII „Platební podmínky" rozhodnutí o poskytnutí dotace. Nutno dodat, že žalovaný se s touto otázkou nevypořádal ani v rozhodnutí o námitkách ze dne 22. 5. 2015. Pokud v tomto rozhodnutí konstatoval, že *„(...) oznámením o nevyplacení části dotace poskytovatel nepožaduje vrácení již poskytnutých prostředků, nýbrž pouze deklaruje, že předmětná částka nebude vyplacena z důvodu zjištěného podezření na porušení rozpočtové kázně*", nelze ani z tohoto textu seznat, zda žalovaný rozhodoval o dotaci, která byla žalobci poskytnuta a v budoucnu nemá být vyplacena (další) část dotace ve výši odpovídající sankci za porušení pravidel v souvislosti s již vyplacenou dotací, či zda žalobce dotační prostředky prozatím neobdržel a žalovaný zjistil

porušení pravidel ze strany žalobce. V daném kontextu soud považuje za důležité zdůraznit, že tzv. dočasné pozastavení výplaty dotace (její části) je pojmově možné pouze do okamžiku, než dojde k úplné konzumaci dotace příjemcem na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace. Řečeno jinak, zjistí-li poskytovatel dotace ex post, že byla porušena rozpočtová kázeň, tj. v situaci, kdy dotovaný projekt byl ukončen a příjemce dotace již obdržel přislíbené finanční prostředky v plném rozsahu, nemá podle rozpočtových pravidel oprávnění rozhodnout *de facto* o povinnosti příjemce vrátit poskytnuté prostředky, neboť o sankčním odvodu za porušení rozpočtové kázně může (s konečnou platností) rozhodnout jen příslušný správce daně. Prozatímní rozhodnutí, kterým poskytovatel pouze dočasně pozastavuje výplatu (části) dotace, je tak možné jen případech kontinuity dalšího financování dotovaného projektu.

59. Rozšířený senát NSS v rozhodnutí ze dne 18. 4. 2017 č.j. 6 Afs 270/2015-48 rovněž vymezil požadavky na odůvodnění rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel. Výslovně konstatoval, že: *„V případě porušení dotačních podmínek, které není současně porušením rozpočtové kázně, se žádné jiné rozhodnutí dle § 14e rozpočtových pravidel nevydává. Dojde-li k vydání tohoto rozhodnutí, musí příjemce vždy vědět, zda jde ze strany poskytovatele o definitivní nevyplacení určité části původně přiznané dotace, či jde o pouhé prodlení s výplatou v důsledku prověřování vzniklých pochybností. Rozhodnutí o nevyplacení dotace musí proto 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 příjemce po určitou dobu vyplácena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností.“* V rozsudku ze dne 7.6.2017 č.j. 6 Afs 270/2015-78 NSS dále rozvedl, že: *„(z)ejména 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). Jestliže tedy poskytovatel využívá oprávnění dotaci na základě § 14e definitivně snížit, musí své rozhodnutí řádně odůvodnit.* Zdůraznil také, že: *„ (…) s ohledem na efektivní soudní přezkum by měla být informace, zda poskytovatel využívá svého oprávnění nevyplatit dotace 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. (…) 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.“*

60. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí omezil na konstatování, že žalobci jako příjemci dotace nevyplácí část přiznané dotace ve výši, která odpovídá částce dotčené nesrovnalostí/porušením rozpočtové kázně. Ve světle shora uvedených judikaturních závěrů však neupřesnil, zda se vytýkané porušení pravidel týká již vyplacených finančních prostředků (tj. zda došlo k porušení rozpočtové kázně) či prostředků, které teprve měly být žalobci vyplaceny (tj. zda žalovaný rozhodl o definitivním nevyplacení dotace). Toto pochybení má za následek nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Rozšířený senát NSS ve shora citovaném rozhodnutí také konstatoval, že: *„Obsahem rozhodnutí o nevyplacení dotace či její části by vzhledem k procesní obraně příjemce a následnému soudnímu přezkumu měly vždy být konkrétní skutečnosti, ze kterých poskytovatel dovozuje existenci důvodů, které vedly k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek majících za následek porušení rozpočtové kázně.“* V daném kontextu pak zdůraznil, že: *Předmětem soudního přezkumu je posouzení důvodů, které poskytovatele k takovému postupu vedly. Věcné hodnocení vytýkaného porušení rozpočtové kázně, tedy otázka, zda příjemce dotace skutečně porušil dotační podmínky způsobem majícím za následek porušení rozpočtové kázně, je vyhrazeno až soudnímu přezkumu rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně.“* Z uvedeného plyne, že rozsah soudního přezkumu bude odlišný u rozhodnutí, kterým poskytovatel pouze pozastavil výplatu dotace, než je tomu u rozhodnutí, kterým poskytovatel rozhodl o definitivním nevyplacení dotace. Jak totiž dovodil rozšířený senát NSS ve

shora uvedeném rozhodnutí, v případě definitivního nevyplacení dotace musí mít příjemce právo brojit nejen proti faktickému nevyplacení dotace, ale zejména proti závěru o věcném posouzení vytýkaného porušení. Příjemce dotace tedy musí vždy vědět, zda je vůči němu uplatňováno opatření dočasné nebo konečné, neboť jedině se tak proti němu může efektivně bránit. Soudní přezkum rozhodnutí, kterým poskytovatel pouze dočasně nevyplatil (část) dotace, se omezí na posouzení důvodů nevyplacení dotace, zatímco rozhodnutí o definitivním nevyplacení dotace musí být podrobeno i posouzení intenzity porušení dotačních podmínek v kontextu celkového hodnocení, zda příjemce porušil rozpočtovou kázeň. Z uvedeného plyne, že příjemce nemusí jako efektivní nástroj obrany zvolit vždy soudní přezkum, neboť v případě „prozatímního" rozhodnutí o dočasném pozastavení výplaty dotace s konečnou platností rozhoduje až příslušný finanční úřad, který může vydat rozhodnutí o odvodu nebo ukončit daňovou kontrolu bez vydání platebního výměru, přičemž poskytovatel dotace je vázán i postupem finančního úřadu, který porušení rozpočtové kázně neshledá. Jak konstatoval NSS v rozhodnutí ze dne 26. 10. 2017 č.j. 9 Afs 168/2017-36: *„(V) případě, že by šlo pouze o dočasné pozastavení a správce daně následně nezjistil žádné pochybení na straně stěžovatelky, mohlo by se skutečně jednat o nezákonný zásah z důvodu zadržování finančních prostředků, na které měla stěžovatelka nárok."*

61. Není-li postaveno na jisto, zda žalovaný v dané věci rozhodl o dočasném nevyplacení dotace (resp. pokud není zřejmé, zda takové rozhodnutí vůbec mohl vydat vzhledem k datu ukončení projektu a jeho financování) či zda rozhodoval v situaci, kdy nedošlo k porušení rozpočtové kázně, ale žalobce měl porušit dotační podmínky, je předčasné zabývat se důvodností věcných námitek týkajících se porušení § 23 odst. 7 písm. a) ZVZ a způsobilosti výdajů na externí audit.

62. S přihlédnutím ke všem shora uvedeným skutečnostem a citovaným zákonným ustanovením soudu nezbylo než napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. rozsudkem bez jednání zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. V souladu s § 78 odst. 4 s.ř.s. soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

63. Druhý výrokem soud podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 85 s.ř.s. odmítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem podanou žalobcem alternativně pro případ, že „odpověď na námitku proti oznámení o nevyplacení části dotace" nebude soudem kvalifikována jako rozhodnutí ve smyslu § 65 a násl. s.ř.s. Jak bylo soudem vyloženo shora, oznámení o nevyplacení části dotace je rozhodnutím podle § 65 s.ř.s., a jediným přípustným prostředkem ochrany/nápravy proti tomuto úkonu je proto žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s.ř.s.

64. Ve třetím výroku tohoto rozsudku přiznal soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 věta prvá s.ř.s. žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení tvořených zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000,- Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické

vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 17. června 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Ivana Viterová