



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Okresní hospodářská komora Hodonín**, se sídlem Svatoborská 591, Kyjov, zastoupená Mgr. Markem Vojáčkem, advokátem se sídlem Týn 3, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2012, č. j. 9 A 156/2012 – 63,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 26. 6. 2012, č. j. 23 432/2012 - 51, ministr pro místní rozvoj, jakožto vedoucí kontrolního orgánu podle § 18 odst. 1 tehdy účinného zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“), nevyhověl námitkám žalobce uplatněným k obecné části a k bodům 1a), 1b), 1c), 1g), 2a), 2b), 3a), 3b), 3c), 3d), 3e) a 4) protokolu Ministerstva pro místní rozvoj o výsledku veřejnosprávní kontroly na místě ze dne 28. 5. 2012, č. j. 10 958/2012 - 51. Dle závěru předmětného kontrolního protokolu byly zjištěny v rámci projektu s názvem „Informace, inovace, vzdělávání=rozvoj podnikání“, financovaného z operačního programu Přeshraniční spolupráce Slovenská republika – Česká republika, nesoulad fakturovaných položek a skutečně dodaného majetku a nedostatečná průkaznost použití majetku pořízeného z rozpočtu projektu pouze pro účely projektu.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 29. 10. 2012, č. j. 9 A 156/2012 – 63, odmítl.

Žalobce v žalobě uváděl, že v rámci předmětného projektu uzavřel smlouvu s Ministerstvem pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenské republiky jakožto

poskytovatelem dotace a řídicím orgánem operačního programu. Žalovaný pak působil v rámci operačního programu jako národní orgán. Na základě žalobou napadeného rozhodnutí a jemu předcházejícího kontrolního protokolu žalovaný předal věc řídicímu orgánu, který následně od smlouvy o poskytování dotace odstoupil, přičemž jako důvod uvedl právě žalobou napadené rozhodnutí a kontrolní protokol, z nichž podle názoru řídicího orgánu vyplývá, že žalobce podstatným způsobem porušil smlouvu o poskytování dotace.

Žalobce dále tvrdil, že napadeným rozhodnutím bylo zasaženo do jeho práv, a to uvedeným odstoupením od smlouvy o poskytování dotace řídicím orgánem. Od orgánů Slovenské republiky přitom nelze očekávat, že by přezkoumávaly, zda postup při kontrole a při vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl v souladu s českými právními předpisy. Před českými orgány se pak již žádná další fáze (správní řízení) konat nebude. V rámci případných řízení před slovenskými orgány nebude možné uplatnit námitky týkající se nezákonnosti postupu žalovaného v rámci kontroly. V důsledku žalobou napadeného rozhodnutí tak bude žalobce povinen vrátit již vyplacené finanční prostředky, což je pro něj likvidační.

Městský soud se předně věnoval otázce, zda žalobou napadené rozhodnutí, které bylo vydáno dle § 18 zákona o státní kontrole a kterým bylo rozhodnuto o námitkách žalobce proti protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly provedené dle § 13 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v tehdejší znění (dále jen „zákon o finanční kontrole“) ve spojení s § 15 zákona o státní kontrole, je rozhodnutím správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva a povinnosti žalobce dle § 65 odst. 1 s. ř. s., nebo jde-li o úkon správního orgánu, který tyto definiční znaky nesplňuje a na který proto dopadá výlučka dle § 70 písm. a) s. ř. s.

Podle názoru městského soudu je žalobou napadené rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu. Přestože je tento úkon formálně označen jako „rozhodnutí“, nejedná se o rozhodnutí správního orgánu v materiálním slova smyslu, neboť z něho pro žalobce neplynou žádné povinnosti a rovněž žalobci toto rozhodnutí nezakládá žádné právo. Žalobce na základě tohoto rozhodnutí nemá povinnost vrátit poskytnutou dotaci, případně její část a ani mu na jeho základě právo na dotaci nenáleží. Protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly ve spojení s rozhodnutím o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole má toliko charakter sdělení, které zachycuje konkrétní kontrolní zjištění. Na základě těchto zjištění si je následně příslušný správní orgán oprávněn učinit úsudek o dalším postupu. Rozhodnutí o námitkách proti protokolu a rovněž protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly jsou tak pouze podkladem, na jehož základě teprve bude o právech a povinnostech žalobce rozhodováno.

O těchto závěrech dle městského soudu svědčí i podání žalovaného označené jako „*Podnět k prošetření*“ ze dne 15. 8. 2012, č. j. 27046/2012 - 51, adresované Finančnímu úřadu v Kyjově, kterým žalovaný postupuje věc tomuto (v té době) příslušnému územnímu finančnímu orgánu k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně dle § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v tehdejší znění (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“) ve výši celkové částky dotace ze státního rozpočtu. V tomto řízení může žalobce uplatňovat námitky proti protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly a v tomto řízení by přezkum postupu kontrolních orgánů při kontrole i závěrů napadeného rozhodnutí o žalobcových námitkách byl zásadní a byl vodítkem i pro smluvní vztahy v rámci přeshraniční spolupráce se Slovenskou republikou. Z podnětu žalovaného ze dne 15. 8. 2012 totiž dle městského soudu vyplývá, že v dané věci bylo vydáno rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu na spolufinancování projektu realizovaného v rámci programu přeshraniční spolupráce

pokračování

Česká republika – Slovenská republika 2007-2013, které je z hlediska žaloby ve správním soudnictví klíčové. Namítané odstoupení od smlouvy se oproti tomu dle městského soudu týká volního smluvního vztahu – smlouvy o poskytnutí finančního příspěvku uzavřené mezi žalobcem a Ministerstvem výstavby a regionálního rozvoja (z něhož přešly kompetence týkající se předmětného operačního programu na řídicí orgán) dle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Zb., Obchodný zákonník, tedy právního předpisu Slovenské republiky.

S ohledem na skutečnost, že po rozhodnutí o námitkách proti protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly by měl příslušný územní finanční orgán vydat meritorní rozhodnutí, neshledal městský soud oprávněným tvrzení žalobce, že se již žádná další fáze před českými orgány konat nebude nebo nemůže. I kdyby pak toto rozhodnutí nebylo vydáno a podnět žalovaného byl odložen, pak do práv žalobce v souvislosti s poskytovanou dotací by nebylo zasazeno postupem porušujícím veřejná subjektivní práva žalobce, neboť na základě žalobou napadeného rozhodnutí by žalobci nevznikla povinnost dotaci vrátit.

Městský soud proto neshledal důvod odchýlit se od závěrů vyslovených v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, publikovaném pod č. 567/2005 Sb. NSS, neboť žalobou napadeným rozhodnutím nebylo do práv žalobce zasazeno a postup slovenské strany je postupem volným v rámci uzavřené smlouvy, přičemž spory o platnost, výklad či ukončení smlouvy se dle bodu 5.8. smlouvy řídí dohodnutými podmínkami buď na základě vzájemného projednání, nebo u věcně příslušného soudu Slovenské republiky.

Městský soud tak uzavřel, že žalobce podal žalobu proti rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu dle § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. vyloučeno. Žaloba proto byla souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. jako nepřijatelná odmítnuta.

Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu kasační stížností opírající se o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti nejdříve shrnul skutkové okolnosti případu a závěry vyslovené městským soudem. V návaznosti na to konstatoval, že usnesení městského soudu je chybné především ve zhodnocení otázky, zda rozhodnutí žalovaného bylo rozhodnutím správního orgánu v materiálním smyslu a bylo možné proti němu podat žalobu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovateli je sice známa ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu týkající se povahy rozhodnutí vedoucího kontrolního orgánu o námitkách proti kontrolnímu protokolu dle § 18 zákona o státní kontrole, na jeho případ je však třeba nahlížet odlišně. Závěry vyslovené např. v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, se týkaly situace, kdy kontrolní protokol skutečně sám o sobě nemohl do práv a povinností kontrolovaných osob zasáhnout, nicméně v nynější věci nastala situace jiná.

Dle stěžovatele řídicí orgán odstoupil od smlouvy o poskytování dotace právě z důvodu rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu podle § 18 zákona o státní kontrole, čímž došlo k zásahu do práv stěžovatele; daný zásah má na stěžovatele až likvidační důsledky. Nelze přitom očekávat, že by orgány Slovenské republiky přezkoumávaly postup žalovaného při kontrole a při vydání rozhodnutí o námitkách, pročez bylo třeba se s žalobou obrátit na městský soud. Neplatí tak závěr městského soudu, že se stěžovateli dostane soudního přezkumu v dalším stadiu v souvislosti s případným správním rozhodnutím vydaným na základě kontrolního protokolu.

Dalším negativním důsledkem žalobou napadeného rozhodnutí je to, že žalovaný odmítl uhradit stěžovateli částku 3211,5 EUR jakožto součást příspěvku na spolufinancování projektu ze státního rozpočtu České republiky. Důvodem jsou opět dané kontrolní závěry a ani proti tomuto postupu neexistuje právní ochrana, neboť se na věc vztahuje výluka ze soudního přezkumu dle § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech. V důsledku žalobou napadeného rozhodnutí rovněž nebudou stěžovateli proplaceny další nárokováné uznatelné výdaje z prostředků EU proplácených prostřednictvím řídicího orgánu. Řídicí orgán taktéž započal realizovat kroky k vymáhání poskytnutých dotací. Přitom bez ohledu na případná soudní řízení před slovenskými soudy stěžovatel již nyní nese „nálepku“ subjektu, který porušoval povinnosti při hospodaření s dotačními prostředky, což s přihlédnutím k povaze jeho financování znamená hrozbu pozastavení dalších dotačních programů a utlumení jeho aktivit; tyto důsledky již nastávají.

Městský soud také nezohlednil, že řízení o vyměření odvodu za nedodržení rozpočtové kázně se týká pouze příspěvku na spolufinancování projektu poskytnutého ze státního rozpočtu České republiky, který představuje jen 5 % z celkově uznatelných nákladů. Jen o této části dotace je možné vést řízení před finančním úřadem, na něž odkazoval městský soud. Řídicí orgán ale odstoupil od smlouvy ohledně dotace přiznané prostřednictvím slovenského rozpočtu, která představovala 85 % z celkové částky uznatelných nákladů projektu. Finanční úřad ohledně této části dotace nebude rozhodovat, slovenské orgány nejsou vázány rozhodnutími orgánů českých, nejsou povinny na vydání takového rozhodnutí vyčkávat a ani tak, jak se ukázalo, nečiní. Další postup českých finančních orgánů týkající se příspěvku poskytovaného z českého státního rozpočtu ve výši 5 % z celkové dotace slovenské orgány nezajímá a jedná se o naprosto nezávislá řízení.

Žalobou napadené rozhodnutí tak má za následek zkrácení práv stěžovatele a stěžovateli musí být poskytnuta efektivní soudní ochrana ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Toto právo ale městský soud nerespektoval a dostal se i do rozporu s judikaturou Nejvyššího správního soudu, dle níž musí být kompetenční výluky dle § 70 s. ř. s. definovány a vykládány úzce a především předvídatelně. V tomto směru stěžovatel odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikované pod č. 1764/2009 Sb. NSS. Nerespektováním tohoto rozhodnutí městským soudem a odmítnutím žaloby došlo k odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

Nesprávný je také názor městského soudu, že v souvislosti s poskytovanou dotací nebylo zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, neboť případný vliv žalobou napadeného rozhodnutí na smluvní vztah mezi stěžovatelem a řídicím orgánem nelze považovat za veřejnoprávní. Stěžovatel v tomto směru odkázal mj. na usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 - 8, publikované pod č. 2115/2010 Sb. NSS, dle něhož je právní vztah vzniklý poskytnutím dotace vztahem veřejnoprávním. Tento názor byl judikaturou opakovaně potvrzen. Je sice kompetencí slovenských orgánů vykládat povahu tohoto vztahu, ale přesto se stěžovatel domnívá, že i ze slovenského práva bude vyplývat stejný závěr ohledně právní povahy tohoto vztahu. Názor městského soudu je ovšem v přímém rozporu s českou právní úpravou. V případě poskytnutí dotace se jedná o veřejnoprávní vztah spadající do správního soudnictví.

Stěžovatel tak navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve lhůtě stanovené zdejším soudem ani později ke kasační stížnosti nevyjádřil.

pokračování

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného usnesení (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud dále přistoupil k posouzení kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Zdejší soud především uvádí, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl výrok rozhodnutí městského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít, jak to i stěžovatel činí, pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak otázka, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl.

Po zhodnocení věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že závěr městského soudu o odmítnutí žaloby je správný, jakož byla městským soudem zvolena i správná judikатурní východiska, o něž své rozhodnutí opřel. Ačkoli to stěžovatel zpochybňuje, nelze shledat důvody pro odchýlení se od závěrů vyslovených v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, publikovaném pod č. 567/2005 Sb. NSS, a v rozhodnutích na něj navazujících.

Ve zmiňovaném usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, Nejvyšší správní soud uvedl, že rozhodnutí o námitkách podle § 18 zákona o státní kontrole není úkonem správního orgánu zakládajícím, měnícím, rušícím nebo závazně určujícím práva nebo povinnosti, a jde tak o úkon vyloučený ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. V tomto usnesení zdejší soud také konstatoval, že ze samotného protokolu o kontrole nevyplývá pro kontrolovanou osobu žádná povinnost zasahující do jejích práv; zákon o státní kontrole přitom upravoval zejména výkon kontroly, její základní pravidla, práva a povinnosti kontrolních orgánů a kontrolovaných osob, přičemž odpovědnost vyplývající z kontrolních zjištění se vyvozuje dle zvláštních předpisů. Jak bude rozvedeno dále, tato východiska se plně uplatní i v nynější věci.

Pro úplnost třeba uvést, že v judikatuře zdejšího soudu lze nalézt rozhodnutí, která soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole připouštějí. Jednalo se však pouze o případy, kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu. Namátkou lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2007, č. j. 1 As 13/2006 - 90, dostupný na www.nssoud.cz (uložení opatření k nápravě dle § 40 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42, dostupný na www.nssoud.cz (uložení opatření k nápravě dle § 41 odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů).

V nyní posuzované věci však v kontrolním protokolu nebyla stěžovateli přímo žádná povinnost uložena. Jednalo se o situaci, kdy kontrolní orgán nebyl oprávněn přímo zjednat nápravu zjištěných nedostatků a nemohl tedy ani přímo přikázat zjednání nápravy odstraněním závadného stavu, neboť k tomu byl na základě zvláštního zákona příslušný jiný orgán veřejné správy. Kontrolní orgán proto svá zjištění postoupil orgánu, který byl oprávněn zajistit nápravu, konkrétně vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně (včetně penále) dle § 44 a § 44a zákona o rozpočtových pravidlech (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 – 30, dostupný na www.nssoud.cz). Lze konkretizovat, že i v nynější věci kontrolní orgán postoupil „*Podnět k prošetření*“ ze dne 15. 8. 2012, č. j. 27046/2012 - 51, „*příslušnému územnímu finančnímu orgánu k vyměření odvodu ve výši celkové částky dotace ze státního rozpočtu*“, a to právě v důsledku porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 44 odst. 1 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. V samotném protokolu o výsledku veřejnosprávní kontroly ani v navazujícím rozhodnutí o námitkách nebyla stěžovateli přímo stanovena žádná povinnost a žalobou napadené rozhodnutí samo o sobě neznamenalo ani ukončení smluvního vztahu s řídicím orgánem.

Přestože stěžovatel tvrdí, že v jeho případě nastala „*zcela jiná situace*“ oproti usnesení zdejšího soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, a navazující judikatuře, nelze s ním souhlasit, což nakonec dokládají i skutečnosti uváděné samotným stěžovatelem. Jak totiž stěžovatel popisuje, na základě rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole (resp. na základě protokolu) řídicí orgán „*následně odstoupil od smlouvy o poskytování dotace*“. Bylo tedy třeba následného kroku řídicího orgánu, a jak již bylo řečeno, sama kontrolní zjištění neznamenoala ukončení předmětného smluvního vztahu; pokud by řídicí orgán k odstoupení od smlouvy nepřistoupil, samotný protokol o výsledku veřejnosprávní kontroly by právní pozici stěžovatele nijak neovlivnil.

Rovněž není možné souhlasit s názorem stěžovatele, že nemá k dispozici relevantní prostředky k ochraně svých práv. Jak již bylo několikrát zmíněno, povinnost z vyměření odvodu celkové částky poskytnuté dotace ze státního rozpočtu ČR může vyplynout až z rozhodnutí příslušného finančního orgánu, který ve smyslu § 44a odst. 9 zákona o rozpočtových pravidlech vykonává správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále podle zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád. V takovém řízení by stěžovatel mohl namítat nesprávnost kontrolních zjištění a rozhodnutí finančních orgánů by byla posléze přezkoumatelná ve správním soudnictví. Lze souhlasit s městským soudem, že rozhodnutí v těchto řízeních (před finančními orgány, resp. před správními soudy) by byla zásadní a představovala by rovněž vodítko i pro smluvní vztahy s řídicím orgánem na Slovensku. Je sice pravdou, že v řízení před českými finančními orgány může být rozhodováno jen o odvodu týkajícím se 5 % z celkové částky dotace poskytnuté na projekt, i v tomto řízení by však mohly být posuzovány kontrolní zjištění a kontrolní postupy v plném rozsahu vyjádřeném v protokolu o kontrole a výsledky tohoto řízení by tak byly relevantní i pro příslušné smluvní vztahy s řídicím orgánem.

Nutnost soudního přezkumu rozhodnutí vydaného v řízení dle § 18 zákona o státní kontrole nevyplývá ani z § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech, jímž stěžovatel taktéž argumentoval. Dle tohoto ustanovení se na opatření podle § 14e odst. 1 až 3 zákona o rozpočtových pravidlech nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Toto opatření může dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech spočívat v tom, že 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. K tomu lze poznamenat, že zásah do práv stěžovatele (k povaze rozhodnutí o neposkytnutí dotace a jeho soudnímu přezkumu viz např. rozsudek

pokračování

Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 – 44, dostupný na www.nssoud.cz, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 – 64, publikovaný pod č. 2343/2011 Sb. NSS) opět není v takovém případě založen žalobou napadeným rozhodnutím, resp. obecně rozhodnutím dle § 18 zákona o státní kontrole, ale až „opatřením“ poskytovatele dotace (závěr poskytovatele dotace o porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie přitom nemusí být nutně založen jen na kontrolním zjištění dle zákona o finanční kontrole ve spojení se zákonem o státní kontrole, stejně tak ani případná negativní kontrolní zjištění bez dalšího nevedou k nevyplacení dotace, to je až důsledkem zmíněného „opatření“, a lze si představit situaci, která plyne i z dikce § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, kdy dotace je nadále proplácena i při existenci negativních kontrolních zjištění). Ani soudní přezkum žalobou napadeného rozhodnutí (a jeho případné zrušení) by tedy sám o sobě neznamenal zrušení předmětného „opatření“ poskytovatele dotace. Zároveň je možné poznamenat, že zpravidla bude po zmíněném „opatření“ poskytovatele dotace následovat soudně přezkoumatelné rozhodnutí finančního úřadu ve smyslu § 44a odst. 5 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech.

K soudnímu přezkoumání rozhodnutí žalovaného nemůže vést ani argument stěžovatele, podle něhož právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je vztahem veřejnoprávním. Samo o sobě je toto konstatování v souladu s ustálenou judikaturou (např. s již zmiňovaným usnesením zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 - 8, publikovaným pod č. 2115/2010 Sb. NSS), nevyplývají z něj však důsledky, které dovozuje stěžovatel.

Pokud se týká prostředků, které na realizaci projektu stěžovatel obdržel či měl obdržet z českého státního rozpočtu, jednalo se o částku, jejíž vyplacení bylo důsledkem rozhodnutí žalovaného o poskytnutí dotace. Veřejnoprávní charakter rozhodnutí o poskytnutí dotace je nesporný, avšak, jak bylo vysvětleno výše, soudnímu přezkumu podléhá až rozhodnutí finančních orgánů o vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně. V kontextu argumentace stěžovatele smlouvou o poskytnutí dotace uzavřenou s řídicím orgánem je třeba uvést, že v rámci českého právního řádu by platilo, že smlouva o poskytnutí dotace z veřejných zdrojů, jejíž správa se řídí veřejnoprávními předpisy, je veřejnoprávní smlouvou. V tomto ohledu je možné odkázat např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, publikovaný pod č. 2984/2014 Sb. NSS. Jak však z tohoto rozsudku také vyplývá, v případě námitky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana obou smluvních stran poskytována v případném sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve spojení s § 141 téhož zákona, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany. V případě krácení dotace (poskytnuté na základě veřejnoprávní smlouvy) ze strany jejího poskytovatele tedy není soudně přezkoumatelné příslušné „oznámení“ o jejím krácení, natož kontrolní zjištění, které poskytovatele dotace k takovému kroku vede, ale teprve (za splnění dalších zákonem stanovených podmínek) rozhodnutí ze sporu z veřejnoprávní smlouvy (viz např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1326).

I kdyby tedy měly být obdobně posuzovány smlouvy o poskytnutí dotace uzavřené se slovenským poskytovatelem na základě slovenského práva, o čemž ovšem stěžovatel bez hlubší analýzy slovenského právního řádu pouze spekuluje, je opět zřejmé, že samo žalobou napadené rozhodnutí by neznamenal přímý zásah do práv a povinností stěžovatele; soudnímu přezkumu by podléhaly až navazující akty týkající se sporu z veřejnoprávní smlouvy. Přestože Nejvyšší správní soud nehodnotí mechanismus řešení sporu ze smlouvy stěžovatele s řídicím orgánem, uzavřené dle § 269 odst. 2 zákona č. 513/1991 Zb., Obchodný zákoník, je zřejmé, že samo žalobou napadené rozhodnutí není způsobilé přímo zasáhnout do práv a povinností

stěžovatele; k takovému zásahu vede až odstoupení řídicího orgánu od předmětné smlouvy, přičemž tento akt vede k eventuálnímu uplatnění veřejnoprávních či soukromoprávních mechanismů řešení sporu ze smlouvy. V takovém řízení by pak slovenský soud či jiný orgán oprávněný rozhodovat spor z dané smlouvy posuzoval rovněž správnost kontrolních zjištění při veřejnosprávní kontrole, popř. bral v potaz rozhodnutí finančních orgánů o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Pakliže stěžovatel namítá další negativní vlivy žalobou napadeného rozhodnutí na jeho práva a povinnosti v podobě nemožnosti účetně projekt uzavřít, a to v důsledku toho, že žalovaný, resp. jeho podřízený orgán v podobě Centra pro regionální rozvoj ČR, pobočka NUTS II – Jihovýchod (dále jen „CRR“), odmítl schválit tzv. závěrečnou monitorovací zprávu, sám uvádí, že je to důsledek odstoupení řídicího orgánu od smlouvy. Tento důvod, tedy odstoupení od smlouvy ze strany řídicího orgánu, jako důvod pro neschválení závěrečné monitorovací zprávy CRR výslovně uvádí ve svém přípisu ze dne 15. 8. 2012, sp. zn. CRR JV/7595/2012/HŠkr. I v tomto případě se tak zásah do práv a povinností stěžovatele odvíjí až od předmětného úkonu řídicího orgánu. Lze tak mít za to, že samotné zrušení rozhodnutí žalovaného by nevedlo, bez příslušného úkonu řídicího orgánu, k obnovení smluvních vztahů s řídicím orgánem v podobě, jaká zde byla před odstoupením od smlouvy o poskytnutí dotace; jinými slovy, ani zrušení žalobou napadeného rozhodnutí by bez dalšího neobnovilo smluvní vztah s řídicím orgánem v původní podobě a nevedlo by samo o sobě ke schválení tzv. závěrečné monitorovací zprávy.

Nejvyšší správní soud je rovněž toho názoru, že městský soud správně interpretoval kompetenční výlukou podle § 70 písm. a) s. ř. s., v důsledku čehož žalobu odmítl. Postup městského soudu nelze považovat za nepředvídatelný, neboť vycházel, jak vyplývá z již uvedeného, z ustálené judikatury zdejšího soudu ve vztahu k možnosti soudního přezkumu rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu protokolu dle § 18 zákona o státní kontrole. Tuto judikaturu městský soud ve svém unesení také citoval. Nedošlo ani k tzv. odmítnutí spravedlnosti, neboť, jak bylo vyloženo, žalobou napadené rozhodnutí přímo nezasáhlo do práv a povinností stěžovatele; pokud k zásahu do jeho práv došlo, bylo tomu tak až na základě následných rozhodnutí či úkonů českých či slovenských orgánů veřejné moci.

Ze všech uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, příslušelo by mu tedy právo na náhradu nákladů důvodně vynaložených v řízení o kasační stížnosti, z obsahu spisu však plyne, že mu v tomto řízení žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. května 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu