



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Vysoká škola báňská - Technická univerzita Ostrava**, se sídlem 17. listopadu 15/2172, Ostrava - Poruba, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2013, č. j. MŠMT-18229/2013-2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2013, č. j. 8 A 142/2013 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) ze dne 9. 10. 2013, č. j. 8 A 142/2013-41, jímž byla odmítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 7. 2013, č. j. MŠMT-18229/2013-2, pro nepřipustnost spočívající v kompetenční výluce dle § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a repliky stěžovatele

[2] Stěžovatelka podala kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s.

[3] Namítla nepřezkoumatelnost napadeného usnesení z důvodu nedostatečnosti rozsahu i přesvědčivosti daného rozhodnutí, jakož i z důvodu aplikace judikatury, ze které nelze v dané věci vycházet.

[4] Dle stěžovatelky se městský soud dále nevypořádal s její argumentací o možném uplatnění § 65 odst. 2 s. ř. s. pro případ závěru městského soudu o vylouce soudního přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného v důsledku aplikace § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka tvrdila, že v žalobě prokázala zkrácení na právech jí příslušejících, a to způsobem, který mohl mít za následek nezákonné rozhodnutí (rozhodnutí o námitkách bylo učiněno v rozporu se správním řádem).

[5] Podle stěžovatelky nemůže být rozhodnutí žalovaného vyloučeno ze soudního přezkumu, neboť nevyhovění jejím námitkám se přímo dotýká jejích práv. Rozhodnutí sice neobsahuje výrok o „*výši v budoucnu vyplacené dotace*“, ale došlo k závaznému určení práva stěžovatelky legitimně očekávat výši vyplacené dotace; fakticky bylo rozhodnuto o krácení dotace. Judikatura Nejvyššího správního soudu, na kterou městský soud poukázal (usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, a rozsudek ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009-30), nemůže být na věc stěžovatelky použita, neboť do zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále též jen „*rozpočtová pravidla*“) byl novelou - zákonem č. 465/2011 Sb. - včleněn § 14e, ze kterého vyplývá, že v další fázi procesu proplácení dotace nedochází k vydání meritorního rozhodnutí, ale pouze opatření, na které se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a jež je vyloučeno ze soudního přezkumu. Stěžovatelka předložila zdejšímu soudu oznámení žalovaného o pozastavení plateb dotace. Dle stěžovatelky je tak rozhodnutí žalovaného „*posledním (formálním) v řadě*“, proti kterému lze podat žalobu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Protokol o výsledku kontroly slouží jako podklad v dalším postupu, nicméně nejedná se o „*podklad pro rozhodování ve správním řízení*“. Podstata („*ratio*“) judikatury zmíněné městským soudem spočívá v tom, že protokol o výsledku kontroly (ve spojení s následným rozhodnutím o námitkách) je jen předběžným podkladem následného správního rozhodování; dle současné právní úpravy však k následnému správnímu rozhodování nedochází a proces krácení dotace je tak soudy nepřezkoumatelný a je plně v dispozici žalovaného. Stěžovatelka si je vědoma, že na dotaci není právní nárok, avšak nyní nachází se v situaci, kdy jí již dotace byla poskytnuta a jedná se o vyplacení dotace; při splnění nutných předpokladů je na vyplacení dotace nárok. Upozornila, že ke krácení dotace postačuje pouhá domněnka žalovaného o porušení předpisů, přičemž tato bude pramenit z protokolu.

[6] Stěžovatelka rovněž trvala na tom, že žalovaný měl zohlednit rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, příp. si od něj vyžádat stanovisko, neboť jen tomuto úřadu je svěřena působnost autoritativně posuzovat a rozhodovat o porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o veřejných zakázkách*“).

[7] Dle žalovaného je usnesení městského soudu přezkoumatelné, zcela srozumitelné a přesvědčivé; obsahuje též dostatek důvodů svědčících pro odmítnutí žaloby.

[8] Uváděná předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu je v dané věci přílehlavá. Ratio argumentace rozsudku sp. zn. 9 As 28/2009 je širší, než se domnívá stěžovatelka. Rozhodující není předpoklad další fáze správního řízení, v rámci kterého bude vydáno meritorní rozhodnutí o právech a povinnostech (stěžovatelky), ale skutečnost, že protokol sám o sobě nezakládá právo na dotaci ani povinnost dotaci vrátit, a již proto by neměl být podroben soudnímu přezkumu. Nesprávný je rovněž úsudek stěžovatelky o tom, že ke krácení dotace postačuje pouhá domněnka žalovaného o porušení právních předpisů, neboť pro určení výše krácení dotace je rozhodující závažnost porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek; závažnost nelze určit na základě domněnky, ale až na podkladě konkrétních zjištění při provádění kontroly na místě.

[9] V reakci na námitku stěžovatelky o nutnosti vyžádat si stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže odkázal žalovaný na § 112 odst. 1 zákona o veřejných zakázkách a § 8 odst. 2 ve spojení s § 4 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon*“).

pokračování

o finanční kontrole“), dle kterých žalovaný musí zajistit ochranu veřejných prostředků; výkonem dohledu úřadu není dotčena působnost žalovaného vykonávat kontrolu podle zvláštních právních předpisů.

[10] Proti názoru o právním nároku na vyplacení již poskytnuté dotace žalovaný poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 58/2005-90 a uvedl, že nemůže existovat právo očekávat vyplacení dotace v maximální přiznané výši, jsou-li porušeny podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta. Zmínil § 14 odst. 1 a § 16 odst. 1 rozpočtových pravidel s tím, že dotace se poskytují převodem z účtu poskytovatele, tedy vyplacení dotace je způsobem poskytnutí dotace (nebyla-li dotace vyplacena, nedošlo k jejímu poskytnutí); teze o právním nároku na vyplacení dotace postrádá smysl.

[11] Stěžovatelka podala repliku, v níž znovu poukázala na oznámení žalovaného o pozastavení plateb dotace a uvedla, že i proti tomuto úkonu podala žalobu ve správním soudnictví, jež však byla odmítnuta pro nepřípustnost z důvodu vyloučení ze soudního přezkumu; stěžovatelka podala proto i kasační stížnost. Rozhodnutí o námitkách je tak dle stěžovatelky posledním formálním úkonem, který sice neobsahuje výrok určující výši dotace vyplacené v budoucnu, ale odvíjí se od něj vznik nezákonného stavu - zásah do práva stěžovatelky na vyplacení dotace v nezmenšené výši. Stěžovatelka trvá na tom, že rozsudek sp. zn. 9 As 28/2009 nemohl zohlednit nový § 14e rozpočtových pravidel (který otevírá prostor pro libovůli žalovaného); Nejvyšší správní soud zde vycházel ze situace, kdy v dalším řízení navazujícím na rozhodnutí o námitkách mělo dojít k vydání meritorního soudně přezkoumatelného rozhodnutí. Nelze dále souhlasit s tvrzením, že dotace je poskytnuta až jejím odesláním z účtu, naopak k jejímu poskytnutí došlo již rozhodnutím žalovaného o poskytnutí dotace a pokud stěžovatelka splní podmínky, má na dotaci i nárok. Závěrem stěžovatelka namítla, že je nutno zjišťování skutečného stavu věci odlišit od autoritativního právního posouzení úkonů, proto v druhém případě je vždy nutno zohlednit rozhodovací praxi Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, kterýžto jediný může autoritativně posuzovat a rozhodovat o souladu postupu zadavatelů se zákonem o veřejných zakázkách; právní závěry nemůže činit kontrolující orgán a žalovaný ani na základě zákona o finanční kontrole.

[12] Podrobněji není třeba argumentaci stěžovatelky i žalovaného reprodukovat, neb je oběma účastníkům řízení známa.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Stěžovatelka opřela kasační stížnost o důvody podle § 103 odst. 1 písm. d) a e) s. ř. s. V případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby, je však dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004-49, nebo ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65; dostupné stejně jako i dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu na www.nssoud.cz). Nezákonné je však i usnesení o odmítnutí žaloby nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti usnesení městského soudu. Této však přisvědčit nemohl. Údajně nedostatečný rozsah usnesení nezakládá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť otázka přezkoumatelnosti je otázkou kvality (obsahu) a nikoliv kvantity důvodů v rozhodnutí obsažených. Ani názor stěžovatelky o „nepřesvědčivost“

usnesení nevyústil v souhlasný závěr Nejvyššího správního soudu. Usnesení městského soudu je naopak zcela srozumitelné a přehledně z něj vyplývají zjištěné skutečnosti, úvahy, jimiž byl městský soud veden, jakož i jím přijaté právní závěry. Pokud stěžovatelka nepřezkoumatelnost dovozuje též z toho, že na její věc neměla být aplikována určitá předchozí judikatura Nejvyššího správního soudu, jedná se o otázku odlišného právního názoru a nikoliv o otázku přezkoumatelnosti. Ostatně městský soud v usnesení dostatečně uvedl důvody pro přihlídnutí k jím citované judikatuře, přičemž se nejedná o judikaturu míjející se s otázkou posuzovanou, takže ani v tomto směru nelze dospět k závěru o nepřezkoumatelnosti z důvodu nesrozumitelnosti či nedostatku důvodů rozhodnutí.

[16] Na rozdíl od stěžovatelky má Nejvyšší správní soud za to, že městský soud se dostatečně vyjádřil k jejímu požadavku na případný postup (při posuzování aktivní legitimace) dle § 65 odst. 2 s. ř. s.; zmíněnou část žaloby tedy neopomněl. Městský soud dostatečně vysvětlil svůj náhled na vztah institutu kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s. k otázce aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 a 2 s. ř. s. Postačí doplnit, že § 65 odst. 2 s. ř. s. rozšiřuje žalobní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě oprávněni podle odst. 1 daného ustanovení (podmínkou použití odst. 2 tedy je, že zde není dána žalobní legitimace dle odst. 1). Otázku žalobní legitimace nelze však směřovat s otázkou kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s., resp. závěr městského soudu o dané kompetenční výluce neznamena, že žalobce původně aktivně legitimovaný dle § 65 odst. 1 s. ř. s. tuto legitimaci ztratil.

[17] Následně Nejvyšší správní soud posuzoval námitku stěžovatelky o nezákonném podřazení rozhodnutí žalovaného pod kompetenční výlukou dle § 70 písm. a) s. ř. s. Otázkou tu bylo, zda rozhodnutí žalovaného o námitkách stěžovatelky, vydané dle § 18 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní kontrole“), je „rozhodnutím“ ve smyslu legislativní zkratky v § 65 odst. 1 s. ř. s. a zda je tedy přezkoumatelné ve správním soudnictví.

[18] Ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. definuje „rozhodnutí“ jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti (žalobce). Pojem „rozhodnutí“ nelze, jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu, vykládat formálně, nýbrž v materiálním slova smyslu. Podstatné je, zda úkon (individuální právní akt) orgánu veřejné moci (správního orgánu) autoritativně zasáhl do právní sféry osoby (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1997, sp. zn. III. ÚS 16/96, nebo usnesení ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, obě usnesení dostupná na <http://nalus.usoud.cz>, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005-107).

[19] Soudní ochrana proti nezákonnému rozhodnutí správního orgánu má ústavní základ v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Pravomoc správních soudů k přezkumu je založena na generální klauzuli, dle které lze přezkoumat každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by bylo ze soudního přezkumu výslovně zákonem vyloučeno (z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod). Takzvané kompetenční výluky upravuje § 6 ve spojení s § 70 s. ř. s., přičemž je nutno tyto výjimky z přezkumu vykládat restriktivně – musí být šetřena podstata a smysl práva na soudní přezkum (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod).

[20] Z předloženého správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalovaný provedl u stěžovatelky ve dnech 4. až 6. 12. 2012 a 5. až 7. 2. 2013 kontrolu projektu Centrum excelence IT4Innovations za účelem „*prověření, zda realizace projektu probíhá v souladu s vydaným Rozhodnutím o poskytnutí dotace, pravidly OP VaVpl a předpisy ES a ČR a zda fakturované produkty byly skutečně dány a služby poskytnuty*“. O výsledku kontroly sepsal žalovaný dne 14. 5. 2013 dle § 15 zákona o státní

pokračování

kontrole protokol, ve kterém uvedl předmět kontroly a kontrolní zjištění. Proti protokolu podala stěžovatelka dle § 17 zákona o státní kontrole námitky, jimž žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 7. 2013, č. j. MSMT-18229/2013-2, nevyhověl. Dne 30. 9. 2013 (ve spojení s opravou ze dne 7. 11. 2013) vydal žalovaný opatření - oznámení č. P-0070/02/03 o pozastavení plateb dotace stěžovatelce.

[21] Obdobně jako ve své předchozí judikatuře Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalovaného o námitkách stěžovatelky proti protokolu o kontrolním zjištění, vydané dle § 18 zákona o státní kontrole, je sice jako „rozhodnutí“ označeno, avšak není rozhodnutím v materiálním slova smyslu (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001-68, rozsudek ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009-30, nebo rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012-29). Protokol představuje určité sdělení o zjištěných skutečnostech, jež je podkladem pro případný další postup správního orgánu. Správním úkonem žalovaného bylo v podstatě „potvrzeno“ znění (obsah) protokolu, neboť žalovaný nevyhověl námitkám proti protokolu. Protokolem ani „rozhodnutím“ žalovaného nedošlo k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv nebo povinností stěžovatelky. Argument stěžovatelky o „závažném určení práva legitimně očekávat výši/krácení dotace“ nemůže vedle faktu, že těmito úkony žalovaného nedošlo k zásahu do právní sféry stěžovatelky, obstát. Lze se sice domnívat, že v důsledku zaprotokolovaného závěru žalovaného o porušení rozpočtové kázně, dojde v budoucnu k negativnímu ovlivnění výše poskytnuté dotace, nicméně k takovému zásahu do právní sféry protokolem ani rozhodnutím o námitkách nedošlo a v době vydání rozhodnutí o námitkách nebylo ani jisté, zda, v jaké výši a kdy k němu dojde, a to byť v daném případě následně došlo opatřením žalovaného k pozastavení plateb dotace.

[22] Na uvedeném závěru Nejvyššího správního soudu nemění nic ani skutečnost, že zákonem č. 465/2011 Sb. došlo s účinností od 30. 12. 2011 ke změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, tak, že nově byl do zákona začleněn § 14e, dle kterého poskytovatel dotace může nevyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek (příhlédne přitom k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace), přičemž „na [toto] opatření se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“.

[23] Nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel nemusí v každém jednotlivém případě po protokolu a rozhodnutí o námitkách následovat; daný postup je poskytovateli dotace pouze zákonem umožněn. Názor stěžovatelky o potřebě odklonu od předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu z důvodu existence uvedené novely by vedl k tomu, že správní soudy by byly povinny přezkoumávat rozhodnutí o námitkách jak v případech, kdy by po tomto rozhodnutí poskytovatel dotace část dotace nevyplatil, tak v případech, kdy by k opatření spočívajícím v nevyplacení části dotace nepřistoupil. Ostatně v době rozhodování správního soudu ještě nemusí být zřejmé, což byl i případ stěžovatelky, zda žalovaný vskutku část dotace nevyplatí. Na situaci příjemce dotace se po účinnosti novely zákonem č. 465/2011 Sb. Oproti stavu před její účinností nic nezměnilo – tak či tak by tu při podání žaloby byla pouze obava z případného budoucího postupu poskytovatele dotace dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Již tato skutečnost neprospívá výkladu stěžovatelky, podle něhož by interpretace kompetenční výluky dle § 70 písm. a) s. ř. s. měla být ve vztahu k rozhodnutí o námitkách nově odlišná. Je třeba rovněž uvést, obdobně jako již učinil městský soud, že v případě přesvědčení stěžovatelky o nezákonném zásahu do jejích práv opatřením provedeným dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, nelze bez dalšího vyloučit ochranu proti takovému postupu ve správním soudnictví cestou podání příslušné (tzv. zásahové) žaloby.

[24] Současně nelze přisvědčit námitce stěžovatelky, že rozhodnutí o námitkách vydané dle § 18 zákona o státní kontrole je posledním „rozhodnutím v řadě“, proti kterému lze brojit žalobou. Institut nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel (fakticky pozastavení výplaty v určité výši) je jednak fakultativní, a jednak nepředstavuje konečnou administrativně právní fázi postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace, a to již proto, že tu nejde o žádný správní úkon, nýbrž (toliko) o faktické pozastavení platby neodehrávající se v režimu správního řízení, jak výslovně stanoví § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. O ústavní konformitě tohoto ustanovení nemá Nejvyšší správní soud pochybnosti a ani stěžovatel v tomto směru ničeho nenamítá. Avšak i kdyby výhradu protiústavnosti § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel stěžovatel uplatnil, nemohl by ji v nynějším řízení Nejvyšší správní soud jakkoliv (např. návrhem dle čl. 95 odst. 2 Ústavy) řešit, a to dokonce i kdyby se s ní ztotožnil. Na uvedeném nic nemění ani fakt, že poskytovatel dotace informuje o nevyplacení části dotace finanční úřad. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl ve své předchozí judikatuře (viz např. rozsudek ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009-30), ochrany případně dotčené právní sféry se příjemce dotace může domáhat prostřednictvím žaloby proti konečnému rozhodnutí vydanému v realizační fázi (zde v rámci rozhodnutí o povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně).

[25] Námitka stěžovatelky vytykající žalovanému nezohlednění rozhodovací praxe Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a nevyžádání si stanoviska daného úřadu, jakož i námitka o zákonném nároku na vyplacení dotace, jsou námitkami, jež by měly místo v případě věcného přezkumu rozhodnutí žalovaného, nikoliv však při přezkumu zákonnosti postupu městského soudu, kterým byla žaloba odmítnuta pro nepřijatnost.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Pro výše uvedené Nejvyšší správní soud nedůvodnou kasační stížnost dle § 110 odst. 1, věty druhé, s. ř. s. zamítl.

[27] Stěžovatelka, která neměla v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.) a žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 6. února 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu