



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **Chaloupka, z.s.**, IČO 228 63 800
sídlem Staňkova 1447, Pardubice
zastoupený advokátem Mgr. Reném Příhodu
sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, který má spočívat v zadržování plateb záloh dotace přiznané žalobci rozhodnutími žalovaného o poskytnutí dotace č. OPZ/1.2/073/0008504, č. OPZ/1.2/073/0008771 a č. OPZ/1.2/101/0011181 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“).
2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

3. Žalobce je spolkem, předmětem jehož činnosti je zejména provoz dětských skupin, které zajišťují péči o děti předškolního věku. Žalobce provozuje dětskou skupinu Kaštánek, Lupínek a Brouček.
4. Statutárním orgánem žalobce je výbor, jehož předsedou byl S.K., od 31. 1. 2020 jím je Z.K..
5. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/101/0011181 žalovaný vyhověl žádosti žalobce o podporu na realizaci projektu Pokračování provozu dětské skupiny Kaštánek. Projekt je realizován od 1. 6. 2019 do 31. 5. 2022.
6. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/073/0008504 žalovaný vyhověl žádosti žalobce o podporu na realizaci projektu Provoz dětské skupiny Lupínek. Projekt podpořený dotací byl realizován v období od 18. 4. 2018 do 17. 4. 2020 a v současné době je dětská skupina provozována v režimu pokračujícího provozu.
7. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/073/0008771 žalovaný vyhověl žádosti žalobce o podporu na realizaci projektu Provoz dětské skupiny Brouček. Projekt je realizován od 1. 9. 2018 do 31. 8. 2020.
8. Dle čl. 2.7 shora označených rozhodnutí o poskytnutí dotace je dotace na financování provozu dětských skupin poskytována v režimu ex-ante.
9. Dřívější předseda výboru žalobce byl rovněž předsedou výboru spolku Karkulka z.s. Tento spolek je příjemcem projektu Provoz dětské skupiny Studánka (dále jen „projekt Studánka“). Na tomto projektu proběhla v září 2019 kontrola na místě, která zjistila značné nesrovnalosti. Tato zjištění se týkala především nárokových výdajů, které byly předkládány v rámci Zprávy o realizaci č. 1 a č. 2, tj. za období od 1. 2. 2018 do 31. 7. 2018 a od 1. 8. 2018 do 31. 1. 2019. Zaznamenaná data věrně nezobrazovala skutečnost, neboť příjemce tím, že nevedl řádné záznamy o přesné docházce dětí v konkrétní dny v elektronickém docházkovém systému, porušil kap. 4.1.3 Specifické části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci Operačního programu zaměstnanost pro projekty s jednotkovými náklady zaměřené na podporu zařízení péče o děti předškolního věku, číslo vydání 5 a 6 (dále jen „Specifická část pravidel“), a tím pádem i podmínky, které je povinen dodržovat v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace. Kontrolou na místě byly identifikovány nezpůsobilé výdaje v celkové výši 1 937 088,00 Kč (z toho objem nezpůsobilých výdajů EU 1 646 524,80 Kč, objem nezpůsobilých výdajů státního rozpočtu 290 563,20 Kč). Žalobce následně podal proti těmto zjištěním námitky, které byly v plném rozsahu zamítnuty v souladu s § 14 zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“).
10. Tato pochybení vedla k tomu, že dne 19. 12. 2020 žalovaný podal na příjemce projektu (spolek Karkulka z.s.) trestní oznámení.
11. V návaznosti na tato zjištění a na personální propojení spolku Karkulka z.s. a žalobce žalovaný pozastavil vyplácení dotace na shora uvedené projekty provozu dětských skupin Kaštánek, Lupínek a Brouček.
12. K dotazům žalobce na důvod neobdržení finančních prostředků žalovaný reagoval neformálním emailovým dopisem ze dne 2. 3. 2020. V něm žalobci sdělil následující: *„Jak víte, na projektech pánů K. aktuálně probíhá policejní vyšetřování z důvodu možného podvodu. Musím Vás proto informovat, že dokud nebudeme mít od policie konečný závěr, nebudeme u níže uvedených organizací schvalovat žádné zprávy o realizaci ani podepisovat právní akty na*

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

nové projekty a posílat těmto organizacím další veřejné prostředky. Tento náš postup je v souladu se závěry Evropské komise v jejich auditech.“

13. V reakci na tento neformální přípis žalobce žalovanému zaslal dne 16. 3. 2020 žádost o zjednání nápravy – ochrana před nezákonným zásahem, v němž žádal, aby ministerstvo okamžitě ukončilo zásah do veřejných subjektivních práv žalobce a aby postupovalo v souladu s rozhodnutími o poskytnutí dotace, jimiž je vázáno. Rovněž tak požádal o bezodkladné připsání plateb na bankovní účet. Tuto žádost žalobce upřesnil a své požadavky urgoval také přípisem ze dne 8. 4. 2020.
14. Dne 9. 4. 2020 žalobce podal návrh na přijetí opatření na ochranu proti nečinnosti. V něm uvedl, že mu není známo, že by byl jakýkoli jeho projekt předmětem policejního vyšetřování. Zdůraznil, že odepření podpory nemá žádnou oporu v podmínkách stanovených poskytovatelem dotace. Neexistuje tedy žádný relevantní důvod, pro který by mu dotace neměla být poskytnuta. Proto požádal nadřízený orgán, aby přikázal nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí o žádosti žadatele.
15. V reakci na tato podání zaslal žalovaný žalobci přípis ze dne 23. 4. 2020, v němž uvedl, že na příjemce bylo podáno trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestné činnosti a toto podání je prověřováno. Žalovaný jakožto Řídící orgán Operačního programu Zaměstnanost je s Policíí ČR v úzkém kontaktu, s ohledem na fázi prověřování však není možné sdělit příjemcům k jejich dotazům cokoliv bližšího. Dále uvedl, že e-mailovou zprávu nelze považovat za rozhodnutí o poskytnutí dotace. Jednalo se pouze o vysvětlení stávající situace a důvodů, proč nyní nemohou být žádosti žadatelů/příjemců dále zpracovány. Organizační složka státu si přitom musí počínat tak, aby svým jednáním nepoškozovala majetek státu a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. Stát je navíc jakožto účastník právních vztahů právnickou osobou, která nakládá s veřejnými prostředky, a i na něj se vztahuje povinnost dodržovat zásadu péče řádného hospodáře. Žalovaný zopakoval, že ke krácení prostředků dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), nedošlo, pouze jsou prověřovány podané zprávy o realizaci projektu a s nimi souvisejícími žádosti o platbu, tj. veškeré informace, dokumenty a výdaje v nich uvedené. Řídící orgán tak využívá své legální pravomoci ověřit, že je s veřejnými prostředky nakládáno v souladu se zákonem a podmínkami poskytnutých dotací.

II. Obsah žaloby

16. Žalobce tvrdí, že byl v důsledku žalovaného přímo zkrácen na svém majetkovém právu na vyplacení dotace, která mu byla přiznána. A uvedené právo má povahu veřejného subjektivního práva ve smyslu § 2 soudního řádu správního. Tento zásah (nevypłacení pravomocně přiznané dotace) přitom nemá povahu rozhodnutí, neboť nekonání žalovaného není materializováno do žádného individuálního správního aktu. Současně se nemůže jednat o nečinnost, neboť namítaný zásah nespočívá v tom, že by žalovaný nevydal rozhodnutí či osvědčení, ačkoli by byl takové rozhodnutí či osvědčení povinen vydat.
17. Žalobce uvádí, že rozhodnutí o poskytnutí dotace mu založila veřejná subjektivní práva na poskytnutí finanční podpory, která byla těmito rozhodnutími přislíbena. Provoz všech tří dětských skupin byl řádně zahájen a dosud probíhá, avšak žalobce dosud neobdržel finanční prostředky dle schválených finančních plánů zálohových plateb v plném rozsahu. Žalobci přitom není známo, jaké podmínky poskytnutí dotace žalobce dle žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

nesplnil a ani žalovaný ve své korespondenci žádné takové skutečnosti neuvádí. Obecné vyjádření žalovaného o povinnosti dodržovat zásadu péče řádného hospodáře se zcela míjí s povahou právního vztahu vznikajícího při poskytování dotací. Ten má totiž veřejnoprávní povahu, a proto je žalovaný při správě dotace povinen uplatňovat svou veřejnou moc výhradně na základě zákona a způsobem zákonem stanoveným. Žalovaný je tedy vázán rozhodnutím o poskytnutí dotace a podmínkami z tohoto rozhodnutí vyplývajícími. Žalobci tudíž měly být poskytnuty na jednotlivé projekty zálohy v souladu s pravidly stanovenými v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Jedinou příčinou, proč žalobci pravomocným rozhodnutím přislíbená dotace nebyla dosud vyplacena, je nečinnost žalovaného. Skutečnost, že žalovaný nějakou činnost vykonává, jak poznamenává v závěru svého sdělení ze dne 23. 4. 2020, je irelevantní, neboť nenastaly žádné skutečnosti, které by výplatě dotace dle vydaných rozhodnutí bránily.

III. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve svém vyjádření zopakoval průběh a výsledek kontroly v zařízení provozovaným spolkem Karkulka z.s. a podotkl, že na základě dalších kontrolních úkonů, které probíhají v souladu s kontrolním řádem, má důvodné podezření, že k nesrovnalostem dochází i v jiných projektech žalobce. Dále žalovaný připomněl, že je na žalobce podáno trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestné činnosti.
19. Žalovaný konstatoval, že nakládání s již vyplacenými částmi dotace v rozporu s podmínkami, které byl žalobce povinen dle rozhodnutí o poskytnutí dotace dodržovat, je právě porušením podmínek, jejichž dodržení je podmínkou uplatnění nároku. K žádnému nezákonnému zásahu žalovaného proto nedošlo.
20. Žalovaný opět poukázal na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“) a na § 51 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodních korporacích“). Žalovaný odmítá, že by se na něj nevztahovala povinnost dodržovat zásadu péče řádného hospodáře. Jsou to právě orgány státní správy, které vykonávají svou činnost primárně v souladu s touto zásadou a mají největší zájem na ochraně veřejných prostředků.
21. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu zamítl.

IV. Argumentace při jednání

22. Žalobce při jednání setrval na své dosavadní argumentaci. Zopakoval, že žalovaný neunesl důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že došlo k porušení pravidel dotace. Zdůraznil, že nelze ztotožňovat činnost žalobce a jiných spolků či jej ztotožňovat s určitými osobami. Poukázal na proporcionalitu vyplácení dotací.
23. Žalovaný při jednání zopakoval již dříve vyřčené. Uvedl, že žalobce měl podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Zdůraznil, že bylo jeho povinností postupovat s péčí řádného hospodáře.

V. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

24. Soud se předně zabýval otázkou, zdali je žaloba před nezákonným zásahem správního orgánu příležitým prostředkem ochrany práv žalobce v dané věci.

25. Soud nejprve připomíná závěry judikatury týkající se povahy opatření podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidlech. Nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, byla prohlášena za protiústavní výluka ze soudního přezkumu předmětného opatření zakotvená v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel v rozhodném znění. Ústavní soud dovedl, že opatření (nazvané oznámení) o nevyplacení části dotace vydané podle § 14e rozpočtových pravidlech je rozhodnutím v materiálním slova smyslu.
26. V usnesení ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, publ. pod č. 3579/2017 Sb. NSS, pak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil: „*V souladu se závěry Ústavního soudu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14 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 dle § 14e rozpočtových pravidel. [...] Právě skutečnost, že tento úkon do práv příjemce dotace zasahuje zásadním způsobem a je způsobilý práva příjemce zkrátit, ostatně vedla Ústavní soud k deklarování neústavnosti výluky ze soudního přezkumu v nálezu věci sp. zn. Pl. ÚS 12/14. [...] Rozpočtová pravidla ale výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplacení dotace nejen oznámit, ale oznámení musí obsahovat i určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přihlídnout i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel). [...] rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobeno soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Je zde adresát tohoto rozhodnutí (příjemce dotace), jehož práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace se tímto aktem závazně mění, resp. ruší, je zde také předepsaný závazný postup předcházející vydání tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví i písemnou formu tohoto úkonu a jeho oznámení adresátovi. Jde tedy o vydání rozhodnutí dle § 181 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.*“
27. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak připomněl, že financování projektů, tj. způsob, jakým poskytovatelé příjemcům poskytují prostředky na realizaci jejich projektů, lze obecně rozdělit na dva druhy. Prvním je financování ex ante, při kterém se poskytuje záloha na realizaci projektu (prostředky jsou poskytnuty dopředu), aby z ní mohly být hrazeny náklady projektu. Toto financování se vyskytuje buď jako jednorázové, nebo průběžné, prostřednictvím postupně vyplácených záloh. Druhým způsobem je ex post financování, při kterém si příjemce veškeré náklady, které mu v rámci realizace projektu vznikly, hradí sám a k proplacení těchto nákladů dochází zpětně, prostředky se příjemci refundují. Pro posouzení pravomoci poskytovatele dotace snížit dotaci či pouze pozastavit platbu podle § 14e rozpočtových pravidel však není samo o sobě rozhodné, zda je dotovaný projekt financován ex post či ex ante (srov. bod 36 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 6. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 – 78)
28. Zároveň ale platí, že je nezbytné nesměšovat pozastavení vyplácení dotace u projektů financovaných ex ante a její definitivní snížení u projektů financovaných ex post či ex ante. Neboli je třeba důsledně rozlišovat situace, kdy poskytovatel pouze pozastaví vyplácení dotace, a situace, kdy dotaci definitivně sníží (zkrátí). Pro určení, zda poskytovatel může dotaci pouze pozastavit nebo definitivně snížit, je třeba nejprve odpovědět na otázku, zda již příjemce dotace obdržel peněžní prostředky na úhradu výdajů, které jsou přímo zasázeny vytýkaným pochybením. Poté je třeba zkoumat, zda úkon, kterým poskytovatel

pozastavil nebo snížil dotaci, splňuje zákonné požadavky na podobu správního rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 10 Afs 376/2017 – 49).

29. V daném případě dle soudu zjevně došlo pouze k pozastavení vyplácení dotace a nikoli k jejímu snížení. To vyplývá jak ze shodných tvrzení žalobce a žalovaného, tak z jednotlivých přípisů žalovaného směřovaných žalobci v rámci řízení před správním orgánem (viz především jasné konstatování žalovaného v přípise ze dne 23. 4. 2020). Žalovaný v průběhu řízení doposud nerozhodl o snížení dotace, pouze s ohledem na určité pochybnosti ohledně účelnosti vynakládání finančních prostředků ze strany žalobce „z opatrnosti“ pozastavil ex ante vyplácení finančních prostředků. Žalobce tudíž neobdržel finanční prostředky, které by byly zasaženy vytykáným pochybením.
30. Zároveň v dané věci bylo o pozastavení vyplácení dotace rozhodnuto pouze neformálním úkonem, který pro nedostatek předepsané formy nemůže být považován za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Tím se daný případ odlišuje od oznámení o nevyplacení (části) dotace, ohledně něhož se judikatura ustálila na závěru, že se jedná o rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný komunikoval se žalobcem v průběhu celého řízení pouze neformálním způsobem a o pozastavení dotace žalobce neinformoval žádným formalizovaným rozhodnutím. Důvody jeho postupu mu pouze sdělil v e-mailové zprávě ze dne 2. 3. 2020 a v přípise ze dne 23. 4. 2020. Tento postup žalovaného se tedy opět významně odlišil od postupu poskytovatele dotace při vydání oznámení (opatření) o nevyplacení dotace či její části.
31. Ze všech shora uvedených důvodů soud považuje pozastavení vyplácení dotace v dané věci spíše za nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit žalobou dle § 82 soudního řádu správního. Soud si byl vědom závěrů rozšířeného senátu vyslovených usnesení č. j. 6 Afs 270/2015 – 48, že při určení povahy a procesního „uchopení“ takových „nestandardních“ úkonů správních orgánů musí být prioritou vždy především efektivní poskytnutí právní ochrany jednotlivcům, jejichž práv se tyto úkony dotýkají, neboť právě poskytování ochrany právům jednotlivců proti nezákonným aktům veřejné moci je základním smyslem existence správního soudnictví. Soud však neshledal, že v případě pojetí pozastavení vyplácení dotace u projektů financovaných ex ante jako nezákonného zásahu by příjemci dotace (žalobci) nebyla poskytnuta skutečná ochrana jeho práv. Naopak dospěl k závěru, že případný nezákonný postup poskytovatele dotace by mohl být snadno reparován tím, že by soud přikázal poskytovateli dotace, aby ukončil nezákonný zásah, tj. aby upustil od pozastavení vyplácení dotace. A i s ohledem na přednostněji režim projednání zásahové žaloby (§ 56 odst. 3 soudního řádu správního) soud považuje tento způsob ochrany práv za nejúčinnější. Obzvláště s ohledem na skutečnost, že při pozastavení vyplácení dotace projektů financovaných v režimu ex ante se může příjemce dotace v krátkém časovém horizontu ocitnout ve finanční tísní, jež by mohla ústít v jeho ekonomickém ohrožení a v nemožnosti následného pokračování ve financovaném projektu.
32. Soud proto shledal přípustnost nyní projednávané žaloby a zaměřil se na její věcné projednání.
33. Podle § 82 s. ř. s. se může každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásahem“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, domáhat u soudu žalobou ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. D.

34. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2017, č. j. 1 Afs 217/2017-34, a tam citovanou judikaturu) je namístě ochranu v procesním režimu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout tehdy, pokud jsou kumulativně splněny všechny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Žalobce musí být přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ správního orgánu v širším smyslu) správního orgánu, který není rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka).
35. V nyní projednávaném případě je naplnění podmínky první a druhé zcela zřejmé, neboť pozastavením vyplácení dotace byl žalobce nepochybně zkrácen na svých právech. Jak soud již rozvedl výše, naplněna je též čtvrtá podmínka. A vzhledem k tomu, že pozastavení vyplácení dotace je zaměřeno přímo proti žalobci, který byl jejím jediným příjemce, je splněna i pátá podmínka. Posouzení důvodnosti podané žaloby je tedy zúženo na posouzení naplnění třetí podmínky, tj. zda byl provedený zásah zásahem zákonným či nikoliv.
36. Podle § 14e rozpočtových pravidlech poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta; je-li stanoven nižší odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 14 odst. 5, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 5. Přitom v rámci procentního rozmezí přihlédne poskytovatel k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení účelu dotace. Nevyplatit dotaci nebo její část nelze při nedodržení povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. j).
37. Soud předně připomíná, že poskytnutí dotace je de facto dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Je proto nasnadě, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, č. j. 9 Afs 113/2007-63).
38. Z uvedeného také vyplývá, že rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplácení dotace. Jako takové představuje ze strany poskytovatele dotace závazný příslib, že poskytovatel dotace užije své volné správní uvážení ohledně poskytnutí dotace určitým způsobem, tj. že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. Pokud by však za této situace příjemce splnil všechny požadované podmínky a poskytovatel dotace by mu dotaci nevyplatil (či průběžně nevyplácel), dopustil by se poskytovatel dotace nezákonného zneužití správního uvážení a porušení principu ochrany legitimního očekávání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, č. j. 6 A 25/2002-59).
39. Nelze však přisvědčit žalobci, že samo rozhodnutí o poskytnutí dotace mu dalo legitimní očekávání, že mu budou bez dalšího vyplaceny veškeré finanční prostředky v jednotlivých fázích dle plánu obsaženého v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Naopak soud zdůrazňuje, že poskytovatel dotace je povinen průběžně kontrolovat, zdali jsou vyplácené finanční prostředky poskytovány v souladu s účelem dotace a nedochází k jejich zneužívání. Pokud mu vzniknou pochybnosti, že příjemce dotace v zásadní míře nerespektuje podmínky stanovené v rozhodnutí o poskytnutí dotace či jsou vyplácené finanční prostředky vynakládány k jinému účelu než účelu uvedenému v dotaci, je

nabíledni, že proplácení finančních prostředků pozastaví. A tak tomu je i v případě projektů, které jsou propláceny v režimu ex-ante, neboť i zde platí základní premisa, že poskytnutí dotace neznámá automatické vyplácení peněžních prostředků bez jakékoli kontroly dodržování podmínek stanovených v rozhodnutí o poskytnutí dotace.

40. Uvedené odpovídá povinností vyplývajícím poskytovatelům dotace z rozpočtových pravidel a zákona o majetku ČR. Z § 14e odst. 1 rozpočtových pravidlech jednoznačně vyplývá, že příjemce nemá nárok na dotaci, pokud porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta. Jakkoli uvedené citované ustanovení upravuje možnost krácení dotace, lze jej dle soudu chápat též jako obecné pravidlo dopadající na proces vyplácení dotace. Předpovídá totiž, že pouze příjemce dotace, který dodržuje podmínky poskytnutí dotace, její účel a další zákonné povinnosti, má nárok na vyplácení dotace dle dohodnutých podmínek. V opačném případě musí být příjemce dotace srozuměn s tím, že mu dotace nemusí být v plné výši poskytnuta, což u projektů financovaných ex-ante také znamená, že mu v případě zjištěných pochybností nemusí být dotace propláceny dle harmonogramu původně stanoveného v rozhodnutí o poskytnutí dotace. Uvedené plně odpovídá základním pravidlům účelného a efektivního hospodaření se státním majetkem stanoveným v § 14 zákona o majetku ČR. Dle § 14 odst. 1 zákona o majetku ČR musí být majetek státu využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností. Touto základní obecnou povinností je povinna se řídit každá organizační složka státu a státní organizace v působnosti zákona při hospodaření s majetkem státu a tohoto stavu je nutné dosahovat aktivním jednáním. Je totiž povinností jednotlivých organizačních složek státu směřovat k hospodárnému chování tak, aby jejich jednáním nebyla bez relevantní a odůvodněné příčiny snižována hodnota majetku nebo výnos z tohoto majetku nebo jeho rozsah. A zajisté by v souladu s těmito pravidly nebylo, pokud by organizační složka státu jakožto poskytovatel dotace musela průběžně vyplácet dotační prostředky v režimu ex-ante i v případě, kdy by měla důvodné pochybnosti, zdali nedochází k porušování pravidel poskytnutí dotace či jejího účelu. Tímto postupem by de facto vynakládala finanční prostředky s pochybnostmi o účelnosti a hospodárnosti daného postupu a počínala si tak v rozporu se zákonem o majetku ČR a základními zásadami hospodaření se státním majetkem. Proto musí disponovat možností i v případě dotací vyplácených v režimu ex-ante pozastavit jejich vyplácení tak, aby měla jistotu, že je s finančními prostředky státu nakládáno účelně a efektivně.
41. Jestliže tedy v nyní posuzované věci žalovaný zjistil, že žalobce je personálně propojený s příjemci jiných, obdobných dotací, u nichž při kontrole zjistil významné nesrovnalosti, a zároveň pojal významné podezření, že též v nyní posuzovaných projektech žalobce dochází k podobným nesrovnalostem, postupoval správně, pokud vyplácení dotace pozastavil. V obdobných věcech je přitom dle soudu nezbytné, aby uvedené podezření bylo podpořeno konkrétními zjištěními obsaženými ve spisovém materiálu tak, aby pozastavení vyplácení dotace ze strany poskytovatele nebylo svévolné. Jakkoli v této fázi nedochází k meritornímu rozhodování poskytovatele dotace o jejím krácení, ani samotné pozastavení vyplácení nemůže představovat ničím nepodložený a neodůvodněný právní akt, neboť v nikoli nevýznamné míře zasahuje do právní a ekonomické sféry příjemce dotace. V předmětné věci však soud shledal, že žalovaný disponoval informacemi, které zadržovaly důvod k pozastavení vyplácení dotace.

42. Jak vyplývá z kontrolního protokolu vyhotoveného k projektu Studánka ze dne 7. 10. 2019, č. j. MPSV-2019/183245-853, v rámci kontroly na místě byla identifikována závažná kontrolní zjištění spočívající především v manipulaci s projektovou dokumentací (zejména s prohlášeními o docházce dětí) a v nedostatečném, netransparentním a zkresleném vedení záznamů o přesné docházce jednotlivých dětí do dětské skupiny, přičemž zjištěná míra nedovolené manipulace s dokumenty (prohlášení o docházce dětí nebyla v některých případech podepsána rodiči dětí, ale jinými nezjištěnými osobami) a nesouladu mezi příjemcem vykázanou docházkou za období realizace projektu od 1. 2. 2018 do 31. 1. 2019 a docházkou skutečnou (zjištěnou na základě výpovědí rodičů dětí docházejících do dětské skupiny Studánka), byla velmi rozsáhlá. A jak vyplynulo z jednotlivých podání žalovaného ve vztahu k nyní posuzovaným projektům, podezření na obdobné manipulace žalovanému vyvstaly též ve vztahu k projektům na provoz dětské skupiny Kašánek, Lupínek a Brouček. Možnost podezření na manipulaci v souvislosti s prokázanou manipulací v jiném dotačním projektu přitom byla dle soudu na místě, neboť veškeré projekty, respektive příjemci dotací, byli personálně propojeni a zároveň předmět dotace byl stejný (provoz dětských skupin). Soud tedy z obsahu spisového materiálu seznal, že podezření žalovaného nebylo nahodilé, nýbrž vycházelo ze zjištěných skutečností, a proto obстоjí.
43. Dle rozhodnutí o poskytnutí pravidel byl žalobce při použití dotace povinen dodržovat podmínky stanovené právními předpisy EU a ČR, tímto rozhodnutím a pravidly Operačního programu Zaměstnanost, kterými jsou Obecná část pravidel pro žadatele a příjemce a Specifická část pravidel. A dle kap. 4.1.3 Specifické části pravidel byl příjemce (tj. žalobce) mimo jiné povinen vést řádné záznamy o přesné docházce dětí v konkrétní dny v elektronickém docházkovém systému, který využívá docházkové čtečky, a stejně tak kap. 5.3.6 Specifické části pravidel stanovila, že provozovatel je povinen vést a uchovávat řádné záznamy o přesné docházce dětí v konkrétní dny. Účelem této evidence je, aby docházka byla vedena řádně a transparentně. Jestliže tedy žalovanému vyvstaly značné pochybnosti, zda docházka dětí navštěvující předmětné dětské skupiny není (obdobně jako u příjemce Karkulka z.s.) zatížena množstvím zkreslených a nepravdivých informací, které nepodávají věrný obraz o jejich fungování, postupoval správně, pokud na základě těchto zjištění pozastavil vyplácení dotace v předmětných žalobcových projektech. Tímto jednáním by totiž žalobce porušil předmětné části Specifických pravidel. A dle soudu by se nejednalo o marginální porušení pravidel, neboť uváděním lživých údajů by byla ztížena možnost kontroly, zdali jsou poskytnuté finanční prostředky skutečně využívány v souladu s účelem dotace, respektive zda žalobce vynaložil způsobilé výdaje, které mohou být prostřednictvím dotace proplaceny. Dle čl. 3 rozhodnutí o poskytnutí dotace obsazenost zařízení péče o děti představuje jednu z jednotek, jejich dosažení určuje způsobilost výdajů příjemce dotace a na jejichž základě se určí výše poskytnuté dotace. Pokud by tedy žalobce manipuloval s údaji obsazenosti zařízení, významně by zkresloval, zdali má vůbec nárok na vyplácení dotace ve smyslu naplnění podmínky, že dotace je určena pouze na úhradu způsobilých výdajů. A ve výsledku by byl významně popřen účel poskytnuté dotace, která měla za cíl umožnit péči o určitý počet dětí předškolního věku. A jak již bylo zmíněno, kontrolou u dětské skupiny Studánka bylo zjištěno, že obsazenost tohoto zařízení nebyla po přepočtu dosažených jednotek za předmětné období využita alespoň na 20 %, takže na žádné z provozovaných míst zařízení péče o děti nemůže být proplacen jednotkový náklad. Toto zjištění tedy zavdávalo relevantní pochybnosti také ohledně evidence dětí navštěvující dětské skupiny Kašánek, Lupínek a Brouček.

44. S ohledem na výše uvedené tedy soud uzavírá, že jestliže žalovaný seznal, že u žalobce, který je personálně propojen s příjemcem dotací Karkulka z.s., vyvstává silné podezření, že nevede řádně evidenci docházky dětí do dětských skupin, postupoval správně, pokud pozastavil vyplácení dotace. Jinak by nepostupoval hospodárně a nechránil účelnost vynakládaných finančních prostředků. Jak již soud uvedl, bylo by v rozporu s principy ochrany státního majetku, pokud by i při důvodném podezření, že poskytované dotační prostředky nejsou využívány v souladu s právními předpisy a dalšími pravidly poskytování dotace, byla organizační složka státu povinna tyto finanční prostředky vyplatit.
45. Ve vztahu k argumentaci žalovaného soud musí pouze korigovat jeho odkaz na § 51 odst. 1 zákona o obchodních korporacích. Postavení státu při poskytování dotací nelze poměřovat předpisy soukromého práva, neboť stát a jeho organizační složka zde vystupuje ve vrchnostenském postavení. Jakkoli i organizační složka státu je povinna dbát řádné péče o svěřené finanční prostředky, tato její povinnost vyplývá především z veřejnoprávních předpisů (především rozpočtová pravidla či zákon o majetku ČR) a nikoli ze soukromoprávních předpisů. Uvedené konstatování však nic nemůže měnit na správnosti postupu žalovaného, který s ohledem na konkrétní pochybnosti pozastavil vyplácení dotace žalobci tak, aby bylo s veřejnými financemi nakládáno hospodárně.
46. Zároveň však soud zdůrazňuje, že tato fáze, kdy bylo pouze neformálně pozastaveno vyplácení dotace, avšak ještě nebylo rozhodnuto o jejich konečném krácení či nevyplacení její určité části, nemůže trvat nepřiměřeně dlouho. Poskytovatel dotace nesmí brát ze zřetele, že v případě pozastavení vyplácení u dotace financovaných ex ante je významně zasažena ekonomická funkčnost celého projektu, na nějž byla příjemci poskytnuta dotace, a v případě dlouhodobého pozastavení vyplácení by mohl být zmařen účel poskytnuté dotace. Proto by mělo být povinností žalovaného činit potřebné kroky, které by ověřily, zdali jsou jeho pochybnosti oprávněné či nikoli tak, aby rozhodl o nevyplacení části dotace či naopak aby opět přistoupil k jejímu vyplácení. V případě žalobce však soud neshledal, že by doba, po kterou žalovaný pozastavil vyplácení dotace, byla natolik dlouhá, že by se tato samotná délka mohla projevit při hodnocení zákonnosti zásahu. Neboli soud neshledal, že by žalovaný pouze pozastavil vyplácení dotace, aniž by činil další kroky, v rámci nichž by posuzoval splnění podmínek a pravidel žalobcem realizovaného projektu. Naopak při jednání soud ověřil, že u projektu Provoz dětské skupiny Brouček proběhla následně kontrola. V rámci správní činnosti a v rámci spolupráce s orgány činnými v trestním řízení tedy žalovaný postupuje tak, aby zjistil, zdali v nyní posuzovaných projektech žalobce zkresloval zaznamenané údaje o docházce dětí do dětských skupin. Jestliže tedy žalovaný nezůstává naprosto nečinný, neshledal soud důvod pro vyhovění nyní podané žalobě.
47. Ze všech shora uvedených důvodů tedy soud shledal, že postup žalovaného byl v souladu se základními principy hospodaření s majetkem státu a jeho postup tudíž nelze shledat za nezákonný.

V. Závěr

48. Žalobce se svými námitkami tedy neuspěl; jelikož v řízení o žalobě nevyšly najevo žádné vady, k nimž je nutno přihlížet z úřední povinnosti, městský soud zamítl žalobu jako nedůvodnou.
49. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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, 7. října 2020

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu