



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Hany Veberové a soudců Mgr. Marka Bedřicha a JUDr. Jitky Hroudové v právní věci žalobce **VARŠ Brno a.s.**, IČ: 63481901, se sídlem v Brně – Žabovřesky, Kroftova 3167/80c, zastoupeného Mgr. Janem Tejkalem, advokátem se sídlem v Brně, Helfertova 2040/13, proti žalovanému **Ministerstvu průmyslu a obchodu České republiky**, se sídlem v Praze 1, Na Františku 1039/32, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu spočívajícím v neoprávněném zadržování části dotace v rámci projektu s názvem „Výzkumné centrum pro oblast monitoringu“, číslo projektu 4.2 PT03/1063, reg. Č. CZ.1.03/4.2.00/13.01063

t a k t o:

I. Žaloba se z a m í t á .

II. Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění

Žalobce se žalobou, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného Ministerstva průmyslu a obchodu, které jako organizační složka státu rozhodl dne 23. 8. 2013 o poskytnutí dotace v rámci Operačního programu Podnikání a inovace na projekt s názvem „Výzkumné centrum pro oblast monitoringu“, realizovaný obchodní společností VARŠ Brno a. s.

Žalobce uvedl, že o poskytnutí dotace rozhodlo Ministerstvo na základě žádosti žalobce (příjemce dotace) ze dne 16. 11. 2012 podle § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen rozpočtová pravidla). V uvedeném rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 23. 8. 2013 označilo Ministerstvo uvedený projekt za přijatelný a způsobilý k poskytnutí dotace, rozhodlo o poskytnutí dotace na něj ve výši maximálně 50 % způsobilých výdajů projektu a dotace měla být na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace vyplácena zpětně na základě již realizovaných způsobilých výdajů doložených příslušnými účetními a jinými doklady.

Dne 7. 10. 2015 obdržel příjemce dotace prostřednictvím aplikace eAccount informaci o krácení žádosti o platbu, kdy důvodem krácení dotace bylo nesprávné dělení zakázek. Příjemce dotace se proti uvedenému krácení, které mělo být provedeno jako opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, bránil odvoláním ze dne 19. 10. 2015, kde odůvodnění rozhodnutí poskytovatele dotace označil jako nesrozumitelné a nepřehledné a konstatoval, že se nemohl dopustit pravidel pro výběr dodavatelů, kterými byl povinen se v průběhu realizace řídit, resp. že se nedopustil vytýkaného dělení zakázek.

Na základě podaného odvolání poskytovatel dotace dopisem ze dne 11. 2. 2016 příjemci dotace sdělil, že porušil pravidla a potvrdil krácení způsobilých výdajů s tím, že informoval příjemce dotace o tom, že vzhledem k podezření na nesrovnalost a porušení rozpočtové kázně, bude případ předán místnímu finančnímu úřadu k šetření.

Dne 9. 5. 2016 zahájil místně příslušný finanční úřad u žalobce daňovou kontrolu, jejímž předmětem bylo ověření splnění povinností příjemce dotace uvedených v rozhodnutí o poskytnutí dotace, a to v rozsahu podnětu zaslaného Ministerstvem dne 29. 2. 2016. Daňová kontrola byla ukončena dne 11. 10. 2016 podpisem zprávy o daňové kontrole, v níž správce daně uvedl, že na základě prostudování všech dostupných materiálů dospěl k závěru, že k vytýkanému porušení podmínek poskytnutí dotace v podobě rozdělení zakázek a příjemce dotace nedošlo, a příjemce dotace tak postupoval v souladu s pravidly. Kontrolou skutečností rozhodných pro správné zjištění a stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně nebylo zjištěno porušení rozpočtové kázně.

Dne 16. 11. 2016 zaslal žalobce poskytovateli dotace prostřednictvím datové schránky výzvu k vyplacení neoprávněně zadržované části dotace, v níž požadoval vyplacení neoprávněně zadržované části dotace v plné výši do sedmi pracovních dnů ode dne doručení výzvy. Poskytovatel dotace na tuto výzvu odpověděl dopisem ze dne 2. 12. 2016, v němž uvedl, že žádosti příjemce nevyhovuje.

Žalobce se podanou žalobou domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného spočívajícím v neoprávněném zadržování části dotace, která měla být žalobci vyplacena na základě závěrů ukončené daňové kontroly provedené správcem daně. Podle názoru žalobce se jedná o zásah, který je trvalý povahy, neboť ke dni podání správní žaloby žalobce od žalovaného neobdržel zadržovanou část dotace. Tím žalovaný svým jednáním zkracuje vlastnické právo žalobce, který splnil podmínky uvedené v pravidlech, nedopustil se porušení rozpočtové kázně podle rozpočtových pravidel a má tak nárok na vyplacení zadržované části dotace v plné výši.

Žalobce v podané žalobě vyjádřil názor, že pokud mu jsou ze strany žalovaného zadržovány finanční prostředky, na které má s ohledem na výsledky daňové kontroly provedené správcem daně nárok, a to i přes zaslanou výzvu k jejich vyplacení, doručenou žalovanému spolu s kopií správy o daňové kontrole, jedná se právně o stav, který by vznikl v minulosti, je žalovaný udržován i v současnosti v rozporu s jeho povinností respektovat dočasnost provedeného opatření podle § 14e rozpočtových pravidel v rozhodném znění, stejně jako v rozporu s povinností respektovat závěry přijaté v dané věci správcem daně. Žalobce má na základě v žalobě citované judikatury Nejvyššího správního soudu za to, že dočasný a preventivní charakter opatření podle § 14e rozpočtových pravidel vyplývá ze systematiky rozpočtových pravidel, neboť oprávnění s konečnou platností odejmout část dotace zakotvuje

§ 15 rozpočtových pravidel, který obsahuje taxativní výčet podmínek, při jejichž splnění může poskytovatel dotace s konečnou platností odejmout část dotace přislíbenou příjemci dotace. Vydání rozhodnutí o odnětí dotace je nicméně řízeno obecními předpisy o správním řízení, přičemž svou povahou se jedná o institut zcela odlišný od institutu nevyplacení části dotace.

Závěrem podané žaloby žalobce poukázal na řízení, vedené před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 6Afs 270/2015, v němž je řešena otázka, zda poskytovatel dotace není oprávněn vydat rozhodnutí, na jehož základě by podle § 14e rozpočtových pravidel s konečnou platností snížil přiznanou dotaci, což by znamenalo, že žalovaný neoprávněně zasahuje do práva žalobce na vlastnictví, pokud mu v rozporu s § 14e rozpočtových pravidel odmítá vyplatit dříve přiznanou část dotace přes shora uvedené výsledky již ukončené daňové kontroly.

Žalobce z uvedených důvodů navrhl, aby Městský soud v Praze uložil žalovanému povinnost zdržet se dalšího porušování žalobcova vlastnického práva a vyplatit mu neoprávněně zadržovanou část dotace v plné výši ode dne nabytí právní moci rozsudku, případně pokud v průběhu soudního řízení dojde k ukončení nezákonného zásahu, spočívajícího v zadržování části dotace, se žalobce domáhá vydání rozsudku, kterým soud vysloví, že zásah žalovaného spočívající v neoprávněném zadržování části dotace byl nezákonný.

Žalovaný správní orgán ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že na základě usnesení vlády České republiky ze dne 22. 2. 2006 č. 175 a rozhodnutí Evropské komise č. j. K/2007/6104 ze dne 3. 12. 2007 Řídicím orgánem Operačního programu Podnikání a inovace 2007 – 2013. V rámci implementace tohoto operačního programu vydal žalovaný dne 23. 8. 2013 v souladu se zákonem o rozpočtových pravidlech rozhodnutí o poskytnutí dotace, kterým žalobci přiznal dotaci ve výši maximálně 50 % způsobilých výdajů, jejichž absolutní částka může činit nejvýše 5,825.000,- Kč, na projekt Výzkumné centrum pro oblast monitoringu. Součástí rozhodnutí o poskytnutí dotace jsou i podmínky poskytnutí dotace, jejíž dodržování poskytovatel dotace dozoruje, a při porušení pravidel při zadávání veřejné zakázky spolufinancované z rozpočtu Evropské unie může rozhodnout o tom, že s ohledem na závažnost, porušení a cíl dotace, její část nevyplátí.

Žalovaný proto postupoval v intencích zákona a v mezích své svěřené pravomoci, když podle § 8a ve spojení s ustanoveními §§ 11 odst. 2 a 3 zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě, o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o finanční kontrole) provedl u příjemce dotace veřejnosprávní kontrolu realizace finančních prostředků z rozpočtu Evropské unie. Přitom žalovaný v rámci žalobcem podané druhé žádosti o platbu zjistil pochybení žalobce, spočívající v bodu 5) Pravidel pro výběr dodavatelů, která tvoří přílohu podmínek poskytnutí dotace, k jejichž dodržování se žalobce podpisem podmínek zavázal. Žalobce se porušení předmětného bodu dopustil rozdělením předmětu veřejných zakázek tak, aby snížil předpokládanou hodnotu těchto veřejných zakázek s cílem, aby hodnota byla nižší než 500.000,- Kč bez DPH, a žalobce nemusel na všechna dotčená plnění vyhlášovat výběrová řízení podle pravidel pro dodavatele. Za uvedené porušení pravidel za výběr dodavatelů byla rozhodnutí v podobě Oznámení o úpravě částky dotace požadované k proplacení ze dne 12. 10. 2015 žádost o platbu krácena ve smyslu § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, přičemž Oznámení o krácení zahrnovalo jak uvedené krácení za pochybení zjištěné v rámci administrativní kontroly předložené žádosti o

platbu, tak zároveň krácení za pochybení zjištěné v rámci jednoho výběrového řízení. Žalobce se v daném výběrovém řízení dopustil diskriminačního vymezení předmětu veřejné zakázky a tím omezil okruh potenciálních dodavatelů.

K žalobcem podanému odvolání vůči oznámení o krácení žádosti o platbu vydal žalovaný dne 11. 2. 2016 písemnost č. j. MPO 9159/16/61200/3500, jíž uvedené krácení dotace potvrdil a došlo tak finálnímu potvrzení Oznámení o krácení dotace.

Na závěru o porušení pravidel podmínek pro poskytnutí dotace žalovaný setrval i poté, co mu byla žalobcem doručena výzva k vyplacení neoprávněně zadržované části dotace, v níž se žalobce odvolával na Zprávu o daňové kontrole, provedenou Finančním úřadem pro Jihomoravský kraj. Žalovaný žalobci dopisem ze dne 2. 12. 2016 sdělil, že na svých závěrech trvá a s ohledem na ně nelze žádosti o vyplacení neoprávněně zadržované části dotace v její v plné výši vyhovět.

Žalovaný má za to, že dotace byla krácena na základě vydaného rozhodnutí – Oznámení o krácení. V daném případě pak nelze aplikovat ustanovení § 82 soudního řádu správního, protože v daném případě nešlo o jiný úkon žalovaného, který by nebyl rozhodnutím či úkonem ve smyslu § 65 soudního řádu správního, ale žalovaný nevyplatil část dotace na základě svého rozhodnutí. Z tohoto důvodu má žalovaný za to, že žaloba žalobce podaná proti následku rozhodnutí správního orgánu, které není zásahem, pokynem nebo donucením ve smyslu tohoto ustanovení, způsobuje nedostatek podmínek řízení a žalovaný proto navrhuje odmítnutí žaloby.

Pokud jde o vlastní důvody krácení dotace, žalovaný neuznal argument žalobce, že se jednalo o následnou potřebu jako důsledek změny velikosti podniku. Pořizované položky byly uvedeny v Podnikatelském záměru, tedy žalobce měl prokazatelně záměr tyto položky v průběhu realizace projektu pořídit. V dalším odkázal žalovaný na Oznámení o krácení, jímž bylo pochybení žalobce dostatečně podrobně popsáno. I tato skutečnost podle názoru žalovaného způsobuje nedůvodnost podané žaloby.

V dalším textu vyjádření k podané žalobě žalovaný vyjádřil pochybnosti o tom, zda správní soud může uložit povinnost k proplacení krácení dotace, čehož se žalobce domáhá, neboť žalovaný jednak popírá právní nárok žalobce na jakoukoliv část této krácené dotace z důvodu výše uvedených, jednak z toho důvodu, že podle názoru žalovaného povinnost k zaplacení částky nesplňuje pojmové znaky obnovení stavu před zásahem.

Pokud jde o další argumenty uvedené v žalobě, žalovaný zásadně nesouhlasí s tvrzením žalobce o tom, že dochází k porušování jeho vlastnického práva. Předpokladem pro možnost vůbec toto právo porušit je stav, kdy předmět, jehož se porušování má týkat, je skutečně předmětem vlastnického práva žalobce. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by nevyplacené finanční prostředky byly předmětem vlastnického práva žalovaného a zdůrazňuje, že ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel není na dotaci právní nárok a rozhodnutí o poskytnutí dotace není ani nabývacím titulem. Ustanovení § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015 sice stanoví, že provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývající části dotace. Toto ustanovení se ale vztahuje na víceetapové projekty, kde se žádost o platbu podává za každou etapu zvlášť a proto je možné v případě krácení dotace za jednu etapu projektu pokračovat v proplácení za etapu jinou. To je situace i tohoto nyní posuzovaného projektu, nicméně z toho neplývá

povinnost žalovaného uvolnit krácenou či nevyplacenou částku dotace, žalovaný proto neshledává zákonnou povinnost předmětné finanční prostředky žalobci vyplatit.

Pokud žalobce argumentuje závěry finanční kontroly, žalovaný poukázal na to, že z vymezeného předmětu daňové kontroly vyplynulo, že kontrola se zaměřila na již poskytnuté prostředky, tedy prostředky již vyplacené a nikoliv na oprávněnost či neoprávněnost nevyplacení části dotace podle § 14e rozpočtových pravidel. Dále se kontrola zaměřila na případná porušení rozpočtové kázně. Žalovaný má za to, že aby mohlo vůbec dojít k porušení rozpočtové kázně, musely by být vyplacení prostředky, kterých by se toto porušení rozpočtové kázně týkalo, což v dané situaci nenastalo, neboť žalovaný dotčené finanční prostředky žalobci nevyplatil. Finanční úřad pro Jihomoravský kraj tak porušení rozpočtové kázně ohledně neproplacené části dotace za 2. etapu projektu konstatovat ani nemohl.

V dalším textu svého vyjádření žalovaný poukázal na to, že argumentaci ohledně včasnosti podání žaloby na ochranu proti údajnému nezákonnému zásahu považuje irelevantní, neboť podle jeho názoru část dotace nebyla proplacena žalobci na základě vydaného rozhodnutí. Podle názoru žalovaného uvedené skutečnosti prokazují, že v daném případě nedošlo k nezákonnému zásahu spočívajícímu v neproplacení 2. etapy projektu v plném rozsahu, neboť žalovaný krátil dotaci rozhodnutím oprávněně a v souladu se zákonem. Z tohoto důvodu obě varianty žalobního návrhu žalovaný neshledal důvodnými a navrhl žalobu zamítnout v případě, že nebudou shledány předpoklady pro její odmítnutí.

Průběh řízení před žalovaným vyplývá ze stručného přehledu rozhodných skutkových a právních okolností, vyjádřených shodně jak žalobcem v podané žalobě, tak i žalovaným v jeho písemném vyjádření. Vzhledem k tomu, že žádný z účastníků řízení na výzvu soudu výslovně nepožádal o nařízení ústního jednání, postupoval Městský soud v Praze podle ustanovení § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a rozhodl o podané žalobě, aniž ústní jednání nařizoval.

Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany svých práv prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu. Nezákonný zásah žalobce spatřuje v nezákonném a neoprávněném zadržování části dotace, která měla být žalobci vyplacena na základě závěrů ukončené daňové kontroly provedené správcem daně.

Podle § 82 s. ř. s. každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.

Dříve než soud přikročil k posouzení věci samé, přezkoumal splnění zákonných podmínek přípustnosti podání tzv. zásahové žaloby, jak je formuluje § 84 odst. 1 a § 85 s. ř. s., spočívající v její včasnosti a řádném vyčerpání opravných prostředků, jež mu nabízí zvláštní zákon.

Při posouzení charakteru žalobou napadeného úkonu vycházel soud z nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, dostupného na www.nalus.cz, podle něhož „ustanovení § 14a odstavec 4 zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. 2. 2015, ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní

přezkoumání“ bylo v rozporu s článkem 1 odstavec 1 Ústavy ČR a článkem 36 odstavec 2 Listiny základních práv a svobod.“ Z odůvodnění nálezu se dále podává, že podle ustanovení § 14e rozpočtových pravidel ve znění účinném do 19. 2. 2015, nekontrolovaná a reálně neomezená úvaha poskytovatele postačovala, aby pozastavil na zákonem nijak neomezenou dobu výplatu dotace, k čemuž dostačovalo, že pouze dospěl k domněnce, že došlo k porušení pravidel jejího čerpání. Za takových podmínek vyloučení soudního přezkumu znemožňuje ochranu legitimního očekávání příjemce před případnou svévolí poskytovatele. Princip právní jistoty je třeba vykládat ve spojení se zákazem arbitrárnosti tak, aby možnost uvážení státních orgánů byla omezena procedurami, které zabrání zneužití tohoto volného uvážení, přičemž tou nejlepší prevencí i následnou ochranou proti arbitrárnosti v postupu orgánů veřejné správy je přístup k soudu, který správní uvážení podrobí soudní kontrole. S ohledem na kontext celého zákonného ustanovení je soudní kontrola jedinou ochranou před arbitrárností, kterou umožňuje zákonodárcem otevřený rozsah volného uvážení poskytovatele. Pozastavení výplaty části dotace podle § 14e je zásahem do legitimního očekávání příjemce na nabytí majetku, tedy zásahem do práva na ochranu majetku a vlastnického práva, zakotveného v článku 11 Listiny a článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto jeho soudní přezkum nelze podle článku 36 odstavec 2 Listiny vyloučit.

Ústavní soud opakovaně přiznal ústavní ochranu legitimnímu očekávání jako základnímu právu. Například v nálezu sp. zn. III. ÚS 252/04 Ústavní soud připomenul, že k neoddelitelným znakům právního státu patří také předvídatelnost práva a ochrana oprávněné důvěry v právo, nazývaná také oprávněným legitimním očekáváním. V nálezu č. 120/2004, publikovaném ve svazku 34 Sbírky nálezů ÚS, shledal Ústavní soud ústavní princip v „*povinnosti neohrožovat důvěru osob v akty veřejné moci*“ (obdobně srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 353/04, II. ÚS 37/04, Pl. ÚS 6/05, I. ÚS 437/03, Pl. ÚS 50/04, stanovisko Pl. ÚS-st. 21/05 a další).

Z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplacení dotace, ale příslibem vyplacení dotace při splnění dalších podmínek. Navzdory obecnému pravidlu, že na dotaci není právní nárok, je tedy objektivně způsobilé vyvolat u příjemce legitimní očekávání, že dotace bude skutečně vyplacena, samozřejmě za předpokladu, že příjemce splní stanovené podmínky. Ustanovení § 14 odst. 3 písm. g) rozpočtových pravidel v rozhodném znění stanovilo, že písemné rozhodnutí o poskytnutí dotace může obsahovat podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit. Z toho implicitně vyplývá možnost poskytovatele nevyplatit dotaci v celé výši, pokud příjemce dotace stanovené podmínky neplní. Tomu ostatně odpovídá i výrok rozhodnutí o poskytnutí dotace, které váže poskytnutí dotace vedle jejího účelu též na soulad s žádostí o dotaci a soulad s podmínkami, které jsou součástí rozhodnutí a které upravují relativně podrobně povinnosti, které musí příjemce dotace splnit.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8Ans 4/2013 – 44, dostupném stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí NSS na www.nssoud.cz, zabýval tím, zda nevyplacení části dotace v důsledku tvrzeného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie je činěno úkonem, který je třeba považovat v materiálním smyslu za rozhodnutí, neboť se jím ve skutečnosti mění práva a povinnosti a zda informaci příjemce o tomto postupu lze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Ustanovení § 14e odst. 1 je formulováno tak, že nejprve obsahuje dispozici (poskytovatel nemusí vyplatit část dotace) a teprve poté hypotézu (domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Nejvyšší správní soud došel k závěru, že by se mohlo jevit, že vyplacení

dotace je faktickou činností, kterou se poskytovatel dotace rozhodne před jejím započítáním nebo v jejím průběhu změnit tak, že dotaci nebo její část nevyplatí a příjemce dotace o tom pouze informuje. Pak by nezákonné nevyplacení dotace představovalo spíše nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit jiným typem soudní žaloby.

Tak postup by však předpokládal, že tvrzený zásah skutečně není ani v materiálním smyslu rozhodnutím (srov. § 82 s. ř. s.). Nejprve by tedy bylo třeba i při této úvaze uzavřít, že poskytovatel dotace o nevyplacení její části nerozhoduje. Tak tomu však není. K nevyplacení části dotace totiž nedošlo bez příčiny. Žalobce netvrdil, že by poskytovatel dotace dotaci bezdůvodně odmítl vyplatit.

Podle názoru soudu na věci nic nemění ani to, že § 14 odst. 2 ukládá poskytovateli povinnost informovat o opatření finanční úřad a příjemce dotace. Povinnost informovat určené subjekty o úkonu totiž nevypovídá o tom, zda je třeba takový úkon považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí. Ustanovení § 14e odst. 2 je sice formulováno tak, že poskytovatel nejprve provede opatření a teprve poté o něm informuje. Je však třeba mít na paměti, že oním opatřením je v tomto případě nikoli aktivní úkon, ale svojí podstatou setrvání na nečinnosti – část dotace dosud nebyla proplacena a nadále proplacena nebude. Že k tomu poskytovatel přistoupil, je zřejmé právě až ze zaslané informace. Teprve tehdy poskytovatel deklaruje, že podle něj nastaly právním předpisem předpokládané okolnosti odůvodňující krácení dotace a důvody, proč poskytovatel zastává takový názor.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku č. j. 8Ans 4/2013 – 44 dále zabýval „*tím, zda nevyplacení části dotace v důsledku tvrzeného porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie je činěno úkonem, který je třeba považovat v materiálním smyslu za rozhodnutí, neboť se jím ve skutečnosti mění práva a povinnosti a zda informaci příjemce o tomto postupu lze považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu. Ustanovení § 14e odst. 1 je formulováno tak, že nejprve obsahuje dispozici (poskytovatel nemusí vyplatit část dotace) a teprve poté hypotézu (domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie). Mohlo by se jevit, že vyplácení dotace je faktickou činností, kterou se poskytovatel dotace rozhodne před jejím započítáním nebo v jejím průběhu změnit tak, že dotaci nebo její část nevyplatí a příjemce dotace o tom pouze informuje. Pak by nezákonné nevyplacení dotace představovalo spíše nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit jiným typem soudní žaloby. Tak postup by však předpokládal, že tvrzený zásah skutečně není ani v materiálním smyslu rozhodnutím (srov. ustanovení § 82 s. ř. s.). Nejprve by tedy bylo třeba i při této úvaze uzavřít, že poskytovatel dotace o nevyplacení její části nerozhoduje.*

Tak tomu však není. K nevyplacení části dotace totiž nedošlo bez příčiny. Žalobce netvrdil, že by poskytovatel dotace dotaci bezdůvodně odmítl vyplatit. Žalobce nespatořoval nezákonný zásah v následku, tedy v tom, že nebyla dotace téměř zcela vyplacena, ale domáhal se vydání rozhodnutí, které by obsahovalo konkrétní důvody vedoucí k zásadnímu zkrácení dotace. I kdyby bylo za opatření považováno nevyplacení části dotace, bylo třeba posoudit, zda zde existuje právní titul pro takový postup. Jak již bylo uvedeno, nevyplacení dotace nebo její části je přípustné teprve tehdy, pokud je naplněna výše uvedené hypotéza ustanovení § 14e odst. 1.

Poskytovatel dotace musí nejprve učinit úvahu a rozhodnout, zda jsou splněny podmínky a může část dotace nevyplatit. Tomu zcela koresponduje poslední věta ustanovení § 14e odst. 1, podle které poskytovatel přihlédne k závažnosti porušení (pravidel pro zadávání

veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie) a jeho vlivu na dodržení a cíle dotace. Naposledy uvedené ustanovení jednoznačně stanoví zákonná kritéria, která je třeba zohlednit, pokud se poskytovatel rozhodne dotaci v části nevyplatit. A kde jinde by k takovému zhodnocení mělo dojít než při rozhodování o tom, zda jsou splněny podmínky pro takový postup.

Na věci nic nemění ani to, že ustanovení § 14 odst. 2 ukládá poskytovateli povinnost informovat o opatření finanční úřad a příjemce dotace. Povinnost informovat určené subjekty o úkonu totiž nevypovídá o tom, zda je třeba takový úkon považovat z materiálního hlediska za rozhodnutí. Ustanovení § 14e odst. 2 je sice formulováno tak, že poskytovatel nejprve provede opatření a teprve poté o něm informuje. Je však třeba mít na paměti, že oním opatřením je v tomto případě nikoli aktivní úkon, ale svojí podstatou setrvání na nečinnosti – část dotace dosud nebyla proplacena a nadále proplacena nebude. Že k tomu poskytovatel přistoupil, je zřejmé právě až ze zaslané informace. Teprve tehdy poskytovatel deklaruje, že podle něj nastaly právním předpisem předpokládané okolnosti odůvodňující krácení dotace a důvody, proč poskytovatel zastává takový názor. Rozpočtová pravidla výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace sdělit rozsah krácení a důvody, pro které ke krácení došlo. Zákonné požadavky na řádné odůvodnění, přesné vymezení rozsahu krácení výplaty, požadavek přihlížet k závažnosti porušení pravidel a úvaha o vlivu porušení pravidel na dodržení cíle dotace jsou typickými hledisky, která musí správní orgán zohledňovat při své rozhodovací činnosti. Za takové situace proto Nejvyšší správní soud dospěl k přesvědčení, že sdělení o nevyplacení části dotace je třeba považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu.“

Městský soud v Praze má za to, že závěr, vyjádřený v uvedeném rozsudku, je nutno akceptovat i v dané věci, proto vycházel z toho, že žalobou napadený úkon je rozhodnutím ve smyslu definice, uvedené v ustanovení § 65 odstavci 1 s. ř. s. Soud považuje za vhodné zmínit nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14. Byť se Ústavní soud výslovně otázkou, zda opatření podle ustanovení § 14e odstavce 1 zákona je rozhodnutím, blíže nezabýval, lze ze samotného označení části X. b citovaného nálezu: „*Právo na přezkum rozhodnutí orgánu veřejné správy*“ dovodit, že Ústavní soud považuje opatření podle ustanovení § 14e odstavce 1 zákona o rozpočtových pravidlech za rozhodnutí.

Pojem „rozhodnutí“ je legislativní zkratkou, která je vyložena v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle tohoto ustanovení se za rozhodnutí považuje úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti toho, kdo tvrdí, že byl přímo nebo v důsledku takového úkonu správního orgánu zkrácen na svých právech. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1Ans 5/2008 – 104, vyplývá, že „*úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.).*“

Po posouzení obsahu výše popsaného správního aktu dospěl soud k závěru, že v daném případě je úkon žalovaného rozhodnutím v materiálním významu tohoto pojmu, jaký má na mysli ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím závazně mění veřejná subjektivní práva a to bez ohledu na to, že úkon žalovaného je představován neformálním přípisem. Je tomu tak proto, že z jeho obsahu vyplývá, že jím bylo změněno právo žalobce ohledně dotace ve výši, v níž mu byla v předcházejícím řízení udělena, jinými slovy, jde o rozhodnutí, které se dotýká právní sféry příjemce dotace.

Městský soud v Praze považuje za potřebné v první řadě předeslat, že podanou žalobu posuzoval z hlediska splnění zákonných předpokladů, za nichž se může účastník řízení domáhat žalobou ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu. Žalobce takto svoji žalobu formálně označil, nicméně z obsahu žaloby je zřejmé, že žalobce brojí svojí argumentací především proti rozhodnutí správního úřadu, jímž byly zamítnuty jeho námitky proti postupu pracovníků správce daně.

Soudní řád správní dává v ustanovení § 82 s. ř. s. a následujících možnost každému, kdo tvrdí, že byl přímo dotčen na svých právech nezákonným zásahem správního orgánu, který není rozhodnutím (v tomto případě vytýkacím daňovým řízením) a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou domáhat ochrany, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky nebo hrozí-li jeho opakování. Žaloba je nepřipustná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky nebo domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný.

Právní úprava žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, obsažená v ustanovení § 85 s. ř. s. konstatuje, že žaloba je nepřipustná mj. tehdy, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, č. j. 2Afs 17/2003 - 54, spadá pod pojem „zásah“ velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla – faktické pokyny, bezprostřední zásahy, úkony zajišťovací apod. Obecně se jedná o úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují. Tyto osoby jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět na základě písemného či faktického ústního či jinak vyjádřeného pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu, když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“.

Na základě výše uvedeného Městský soud v Praze dospěl v projednávané věci k závěru, že v daném případě se o nezákonný zásah správce daně v daňovém řízení nejedná, neboť zásahem podle judikatury Ústavního soudu České republiky může být pouze individuální aplikace práva orgánu veřejné správy, mířící do základních práv a svobod, nikoli vydání procesního či meritorního rozhodnutí nebo jiný úkon, proti němuž se lze bránit v rámci správního řízení nebo ochrany proti nečinnosti správního orgánu.

Žalobci tak podle názoru soudu svědčí jiný právní prostředek, jímž se může účinně domáhat nezákonnosti vedeného řízení a jeho vyústění v oznámení o krácení dotace či jejím nevyplacení. Tímto prostředkem je žaloba podle § 65 s. ř. s., podaná proti každému konečnému rozhodnutí správního orgánu rozhodujícího ve věci v posledním stupni po vyčerpání řádných opravných prostředků. Ustálená judikatura správních soudů opakovaně vyjádřila, že ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat (viz též rozsudek NSS ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2Aps 3/2004 - 42).

Městský soud v Praze závěrem shrnuje, že prostředkem právní ochrany proti krácení žádosti o platbu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14e rozpočtových pravidel je žaloba podle § 65 a následujících s. ř. s. podaná proti konečnému rozhodnutí poskytovatele dotace, nikoli žaloba na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 s. ř. s. Prostředkem právní ochrany proti účelově prodlužovanému řízení ve věci nevyplacení části dotace je žaloba nečinností podaná podle § 79 a následujících s. ř. s.

Na základě všech výše uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou podle ustanovení § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení rozhodl Městský soud v Praze podle ustanovení § 60 odstavec 1 s. ř. s., neboť žalobce ve věci samé úspěch neměl a žalovanému správnímu úřadu, který byl ve věci úspěšný, žádné prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly. Z tohoto důvodu soud vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í

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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odstavec 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.

Podle ustanovení § 104 odstavec 3 písmeno a/ s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Praze dne 23. května 2017

JUDr. Hana V e b e r o v á ,
předsedkyně senátu