



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudkyň Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Aleny Krýlové v právní věci žalobkyně: **POE, spol. s r. o.**, IČ 49608312, se sídlem Varenská 49, 702 00 Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/ 376, 128 01 Praha 2, v řízení o žalobě proti úkonu žalovaného – Výzvě k vrácení dotace nebo její části ze dne 15. 1. 2016, čj. 2016/881-821, a o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

t a k t o :

- I. **Žaloba proti úkonu žalovaného – Výzvě k vrácení dotace nebo její části ze dne 15. 1. 2016, čj. 2016/881-821, s e o d m í t á .**
- II. **Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného s e z a m í t á .**
- III. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení úkonu žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku, jímž žalovaný dle § 14f zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění rozhodném, vyzval žalobkyni k vrácení části dotace ve výši 622 769,34 Kč. Z procesní opatrnosti (pro případ, že by soud shledal, že vhodnějším typem ochrany je v dané věci zásahová žaloba) se žalobkyně domáhala též ochrany před nezákonným zásahem, který spatřovala v postupu, deklarovaném ve výzvě k vrácení dotace nebo její části, jímž se žalovaný domáhal vrácení částky 622 769,34 Kč na základě § 14f rozpočtových pravidel.

Žalobkyně se vyjádřila k aplikaci obecných předpisů o správním řízení na daný případ a k možnosti soudního přezkumu. Odkázala na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu a shledala, že předmětná výzva je nepochybně úkonem ukládajícím příjemci

povinnost, tedy rozhodnutím dle § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění rozhodném, (dále jen „s. ř. s.“), a proto je zde nepochybně dáno i zmocnění na soudní přezkum takového rozhodnutí.

Žalobkyně konstatovala, že se žádného porušení rozpočtové kázně nedopustila, že nebyly dány důvody k uložení sankce a že procesní postup vydání výzvy byl nesprávný, poněvadž nebyla vydána písemná výzva k provedení opatření k nápravě a neproběhla ani veřejnosprávní kontrola, která by takovouto výzvu ospravedlňovala.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že z charakteru výzvy podle § 14f rozpočtových pravidel vyplývá, že jejím zasláním nemohla být žalobkyně poškozena na svých subjektivních právech, jelikož na výzvu nelze pohlížet ani jako na rozhodnutí ve smyslu správního řádu, ani jako na vyměření odvod; navrhl proto soudu, aby podanou žalobu odmítl.

V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., rozhodl soud bez nařízení jednání, neboť žalobkyně ani žalovaný se k této otázce k výzvě soudu nevyjádřili, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.

Ze správního spisu soud zjistil následující skutečnosti:

Dne 5. 4. 2013 pod č. OP LZZ/GG 3.3/96/5/00052 rozhodl žalovaný v rámci Operačního programu Lidské zdroje a zaměstnanost o poskytnutí dotace žalobkyni na realizaci projektu „Řešení pro Olomoucký kraj“, reg. č. CZ.1.04/3.3.05/96.00052, v celkové maximální výši 5 666 634,80 Kč. Účelem dotace bylo zvýšení zaměstnatelnosti nezaměstnaných osob nebo osob ohrožených na trhu práce efektivním a cíleným využitím nástrojů a opatření aktivní politiky zaměstnanosti.

Ve výzvě k vrácení dotace nebo její části ze dne 15. 1. 2016 žalovaný uvedl, že se žalobkyně dopustila pochybení a porušila tak podmínku, za které jí byla dotace poskytnuta. Při kontrole nově vytvořeného/inovovaného produktu bylo zjištěno, že velká část Motivačně poradenského programu včetně zvýšení počítačové gramotnosti byla doslovně převzata z již existujícího dokumentu Metodický materiál k realizaci poradenských programů pro osoby se zdravotním postižením a dále z volně dostupných internetových stránek. Tím došlo k porušení pro žalobkyni závazných metodických pravidel a autorského zákona. Žalovaný shrnul, že doložený materiál proto nelze považovat za nově vytvořený/inovovaný produkt, a tudíž ho není možné započíst do hodnoty monitorovacích indikátorů. Dle rozhodnutí o poskytnutí dotace je v případě naplnění hodnoty monitorovacích indikátorů výstupů na méně než 70 % až 55% vyměření odvod z celkové částky dotace ve výši 18 %. Žalobkyně tak byla vyzvána k vrácení dotace nebo její části ve výši 622 769,34 Kč. V poučení byla žalobkyně poučena o tom, že pokud nedoručí k vrácení dotace ve stanovené lhůtě, bude místně příslušnému finančnímu úřadu předán podnět k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny v řízení o žalobách proti rozhodnutím úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřipustný.

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.

Podle § 14f odst. 3 rozpočtových pravidel poskytovatel písemně vyzve příjemce dotace k vrácení dotace nebo její části v jím stanovené lhůtě, pokud se na základě kontrolního zjištění domnívá, že příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil povinnost stanovenou právním předpisem, s výjimkou povinnosti podle § 14 odst. 4 písm. k), nedodržel účel dotace, nebo porušil jinou podmínku, za které byla dotace poskytnuta a u které nelze vyzvat k provedení opatření k nápravě podle odstavce 1.

Soud se nejprve zabýval žalobou proti úkonu žalovaného – Výzvě k vrácení dotace nebo její části, jelikož dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, čj. 2 Aps 3/2004-42, „z ustanovení § 85 s. ř. s. plyne, 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.“

Z výše citovaných ustanovení soudního řádu správního vyplývá, že za rozhodnutí lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti; taková konstitutivní či deklaratorní rozhodnutí podléhají soudnímu přezkumu a žalobkyně je legitimována brojit proti nim postupem stanoveným v § 65 a násl. s. ř. s.

Podanou žalobou napadla žalobkyně výzvu podle § 14f rozpočtových pravidel, kterou byla žalovaným vybídnuť k vrácení části dotace; pravomoc poskytovatele dotace k vydání výzvy, jakož i následky z ní plynoucí, zakotvila (po novele provedené zákonem č. 25/2015 Sb.) rozpočtová pravidla. Takový úkon správního orgánu nicméně nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., poněvadž nedošlo k naplnění formálních, ani materiálních definičních znaků rozhodnutí.

Formální znaky rozhodnutí nebyly u výzvy k vrácení dotace naplněny, jelikož výzva nenavozuje dojem formalizovaného rozhodnutí, není označena jako rozhodnutí, neobsahuje zákonné náležitosti rozhodnutí, jimiž jsou výrok, odůvodnění a poučení, ani nebyla vydána ve formálním správním řízení.

Z hlediska materiální stránky je rozhodnutí dle legální definice uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti fyzických či právnických osob. K naplnění těchto znaků také nedošlo, neboť výzvou, kterou žalobkyně napadla správní žalobou, žalovaný nerozhodoval o právech a povinnostech žalobkyně, ani jí práva či povinnosti závazně neurčoval. Žalobkyni nebyla výzvou autoritativně uložena povinnost vrátit konkrétně specifikovanou část dotace;

žalobkyně byla pouze neformálně vyzvána k jejímu vrácení s tím, že pokud nebude výzvě vyhověno, podá žalovaný finančnímu úřadu podnět k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále. Žalovaný tedy nezasáhl do právní sféry žalobkyně a její práva a povinnosti nebyla výzvou nijak dotčena.

Odkaz žalobkyně na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu, je zcela nepřipadný a nelze k němu přihlídnout. Jmenované soudy tehdy projednávaly případ pozastavení plateb dotace, přičemž sám Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 30. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, uvedl, že „*pozastavení výplaty části dotace je přitom rozhodnutím, které se hluboce dotýká právní sféry jejího příjemce. Takové opatření může mít pro něj závažný dopad, neboť může vést ke zmaření celého jeho naplánovaného a dotací podpořeného záměru (...).*“ Oproti tomu v nyní posuzovaném případě jde o neformální výzvu k vrácení části dotace, která sama o sobě nevyvolává žádné negativní důsledky, natož aby ukládala povinnost dotaci vrátit, jak tvrdila žalobkyně.

S ohledem na shora uvedené soud uzavřel, že výzva k vrácení dotace nebo její části dle § 14f rozpočtových pravidel není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. je tedy předmětná výzva ze soudního přezkumu vyloučena, a podaná žaloba je nepřipustná. Soud proto žalobu proti rozhodnutí žalovaného podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

O náhradě nákladů řízení o žalobě proti úkonu žalovaného – Výzvě k vrácení dotace nebo její části – soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., dle něhož nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta.

Soud se dále zabýval posouzením žaloby na ochranu před nezákonným zásahem, který žalobkyně spatřovala v postupu, jímž se žalovaný domáhal vrácení částky 622 769,34 Kč.

Ustanovení § 82 s. ř. s. užívá legislativní zkratku zásah, pod níž spadají pokyn, donucení a zásah v užším slova smyslu; jedná se o jakýkoli akt či úkon správního orgánu, který směřuje vůči konkrétnímu subjektu a je způsobilý zasáhnout do jeho práv a povinností. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 3. 6. 2004, čj. 2 Afs 17/2003-54, k definici zásahu uvedl, že „*jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu*“. Z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, je zřejmé, že „*nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.*“.

Nejprve tak bylo zapotřebí posoudit, zda je výzva podle § 14f odst. 3 rozpočtových pravidel způsobilá být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Soud se proto zabýval samotnou povahou předmětné výzvy, tím, zda mohla bezprostředně zasáhnout sféru práv a povinností žalobkyně a také tím, zda je namístě (v případě její nezákonnosti) takový zásah zakázat.

Podle důvodové zprávy k zákonu č. 25/2015 Sb., jímž bylo do rozpočtových pravidel včleněno mimo jiné ustanovení § 14f, toto „*ustanovení neobsahuje možnost pro příjemce požádat o kontrolu, protože není povinen výzvě k provedení opatření k nápravě ani vrácení dotace či její části vyhovět*“. Smyslem výzvy k vrácení dotace je dle názoru soudu především

upozornit příjemce dotace na skutečnost, že se dopustil pochybení a porušil podmínky, za nichž mu byla dotace poskytnuta, a umožnit mu předmětnou dotaci, popř. její část, bez jakékoli sankce vrátit. K případným negativním následkům (sankci) může dojít až v rámci řízení o porušení rozpočtové kázně, a to rozhodnutím finančního úřadu o uložení povinnosti provést odvod.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 30. 1. 2007, čj. 2 Aps 6/2006-70) již ze samotného označení procesního úkonu – výzvy – je zřejmé, že správní orgán povinnou osobu pouze vyzývá, tzn. informuje ji o tom, že nastala potřeba její aktivní činnosti spočívající ve splnění požadavků stanovených správním orgánem, nenutí ji k jakékoli činnosti. Nyní projednávaný případ není výjimkou, neboť z obsahu výzvy k vrácení dotace či její části ze dne 15. 1. 2016 je patrné, že výzva měla v první řadě upozornit žalobkyni na porušení podmínky, za níž byla žalobkyni dotace poskytnuta a podnítit ji k tomu, aby své pochybení uznala a část poskytnuté dotace dobrovolně vrátila.

Postupem žalovaného, jímž byla vydána předmětná výzva, nemohlo být zasazeno do práv žalobkyně, neboť daná výzva není přímo vynutitelná a žalovaný pro případ jejího neuposlechnutí nestanovil žádnou bezprostřední sankci. V důsledku nesplnění výzvy tudíž automaticky nedochází k uložení nějaké sankce (např. vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně); ta by mohla být žalobkyni uložena až v průběhu správního řízení, a to samostatným rozhodnutím. Výsledek takového řízení ovšem nelze na základě předmětné výzvy jakkoli předjímat, poněvadž celé řízení by se odvíjelo od nashromážděných podkladů pro vydání rozhodnutí a provedeního dokazování. Poučení na straně 3 výzvy, v němž žalovaný žalobkyni upozornil na možné důsledky neuposlechnutí výzvy, jimiž bude informování příslušného finančního úřadu ze strany žalovaného o výzvě a jejím výsledku a současně podání podnětu k vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně a penále, nelze chápat jako zkrácení práv žalobkyně. Jedná se totiž o pouhé sdělení, v němž žalovaný žalobkyni informuje o eventuelních negativních následcích nesplnění výzvy. Do práv žalobkyně by mohlo být zasazeno teprve následně (nikoli bezprostředně), a to zejména v případě, pokud by finanční úřad žalobkyni v řízení o porušení rozpočtové kázně vyměřil odvod; proti takovému rozhodnutí by mohla žalobkyně (po podání řádných opravných prostředků) brojit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.

Závěr o nezpůsobilosti výzvy zasáhnout do právní sféry žalobkyně zcela koresponduje s názorem Nejvyššího správního soudu, vyjádřeným v jeho rozsudku ze dne 17. 3. 2005, čj. 2 Aps 1/2005 - 65, dle něhož „*přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistět v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení*“.

Na základě všeho shora uvedeného dospěl soud k závěru, že vydáním výzvy k vrácení dotace nebo její části nemohla být žalobkyně přímo zkrácena na svých právech; žalovaný se tedy nedopustil nezákonného zásahu dle § 82 s. ř. s.

Žalobkyně se svými námitkami neuspěla; soud neshledal, že by se žalovaný vůči ní vydáním výzvy k vrácení dotace nebo její části dopustil nezákonného zásahu, a proto žalobu proti nezákonnému zásahu žalovaného podle § 87 odst. 3 s. ř. s. zamítl jako nedůvodnou.

O náhradě nákladů řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch,

právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobkyně neměla ve věci úspěch, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o žalobě nevznikly žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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 nejbližší 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.

V Praze dne 31. srpna 2016

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková