



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Fyzikální ústav AV ČR, v.v.i., IČ: 683 78 271**, se sídlem Praha 8, Na Slovance 2, zastoupen JUDr. Karlem Zuskou, advokátem v Praze 5, Radlická 1c/3185, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 7, v řízení o žalobě v řízení o žalobě proti rozhodnutí o námitce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT 2566/2014-2, in eventum na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu,

T a k t o:

- I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 18. 2. 2014, č. j. MSMT-2566/2014-2 je nicotné.**
- II. Žaloba proti oznámení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. S-0061/02/02 o snížení dotace ze dne 18. 10. 2013 se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d ě n í:

Žalobce se svou včas podanou žalobou ze dne 24. 4. 2014 u Městského soudu v Praze domáhal soudní ochrany proti nezákonnému zásahu, alternativně zrušení rozhodnutí o námitce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT 2566/2014-2, kterým byla shledána námitka žalobce proti oznámení č. S 0061/02/02 o snížení dotace o 721.366,80 Kč, ze dne 18. 10. 2013, č. j. MŠMT 40454/2013-1, a oznámení č. P 0061/02/01 o pozastavení plateb, č. j. MŠMT 26454/2013-1, jako nedůvodná.

Petitní část podané žaloby zněla konkrétně:

1. Určuje se, že zásah žalovaného proti žalobci, spočívající ve snížení dotace, přiznané žalobci rozhodnutím o poskytnutí dotace č. 0061/02/01 ze dne 2. 8. 2011, o 721.366,8 Kč, aniž by ve věci bylo vydáno řádné správní rozhodnutí, je nezákonný.

Alternativně

2. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 1. 2014, č. j. MŠMT 36232/2013-4, kterým byla shledána námitka žalobce proti oznámení o snížení dotace č. S-0061/02/02 ze dne 18. 10. 2013, č. j. MŠMT-40454/2013-1, jako nedůvodná, se zrušuje; zároveň se zrušuje i oznámení o snížení dotace č. S-0061/02/02 ze dne 18. 10. 2013, č. j. MŠMT-40454/2013-1 a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
3. Žalovaný je povinen uhradit žalobci náklady řízení, a to do tří dnů od právní moci rozsudku.

Fyzikální ústav AV ČR, v.v.i. - žalobce, uváděl ve svém podání, že rozhodnutím o poskytnutí dotace č. 0061/02/01 ze dne 2. 8. 2011 rozhodlo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako řídicí orgán Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace o poskytnutí dotace za účelem realizace projektu ELI: Extreme Light Infrastructure, reg. č. CZ.1.05/1.1.00/02.0061, č. a název výzvy: 02 Výzva č. 1. 1. pro oblast podpory 1.1. Oznámením o snížení dotace č. S 0061/02/02 ze dne 18. 10. 2013, č. j. MSMT-40454/2013-1, vydaným žalovaným a doručeným dne 29. 10. 2013 byla žalobci snížena dotace. Snížení dotace bylo odůvodněno porušením § 44 rozpočtových pravidel, když řídicí orgán shledal, že příjemce dotace realizoval pět jednotlivých nákupů softwarového vybavení, kdy každý z těchto nákupů sám o sobě nepřekročil finanční limit stanovený Pravidly pro výběr dodavatelů OP VaVpl, verze 4.0 pro povinnost realizovat výběrové řízení. Podle zjištění řídicího orgánu se druhově mělo jednat o software, který lze zařadit do kategorie „základní softwarové vybavení“, jde o předmět plnění, který spolu věcně souvisí.

Proti oznámení o snížení dotace podal žalobce dne 13. 1. 2014 v souladu s Přílohou č. 30 Příručky pro žadatele a příjemce Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace námitku, na jejímž základě požadoval přehodnocení postupu žalovaného v předmětné věci. O námitce rozhodl žalovaný dne 18. 2. 2014 pod č. j. MŠMT-2566/2014-2 (rozhodnutí doručeno žalobci dne 24. 2. 2014) s tím, že námitku shledal nedůvodnou. Proti rozhodnutí o námitce podal žalobce z opatrnosti rozklad a žalovaný reagoval dne 24. 3. 2014 doručením vyrozumění o nemožnosti podat rozklad.

Žalobce namítal, že z dikce § 14e a 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, plyne, že „opatření“ podle § 14e spočívající v nevyplacení části dotace, nepředstavuje konečné rozhodnutí ve věci samé, nýbrž pouze opatření preventivní povahy, které má poskytovateli umožnit v případě jeho domněnky nevyplatit část dotace až do doby, než o domnělém porušení pravidel rozhodne s konečnou platností příslušný orgán.

Žalobce namítal, že žalovaný vydáním oznámení o snížení dotace ve spojení s rozhodnutím o námitkách nedodržel závazný postup stanovený zákonem a pravidly, kterými je povinen se při poskytování dotace řídit. Tím se dopustil nezákonného zásahu správního orgánu ve smyslu § 82 soudního řádu správního. Žalovaný totiž prezentuje toto opatření jako konečné rozhodnutí, které je poskytovatel dotace oprávněn učinit a proti kterému se žalobce nemůže zákonným způsobem jakkoli bránit. Podle názoru žalobce tak žalovaný zneužívá

zákonný institut opatření dle § 14e rozpočtových pravidel v rozporu s jeho původním účelem a na úkor příjemce, čímž zasahuje do jeho majetkové sféry, práv a oprávněných zájmů.

Pro případ, že by soud opatření ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel ve spojení s rozhodnutím o námitkách považoval za rozhodnutí ve smyslu správního řádu, potom se žalobce domnívá, že by takovéto rozhodnutí bylo z výše uvedených důvodů nezákonné ve smyslu § 65 soudního řádu správního. Po věcné stránce nesouhlasí žalobce s odůvodněním žalovaného uvedeným v oznámení o snížení dotace, kdy měl být stanoven předmět veřejné zakázky diskriminačně. Žalobce plně odkazuje na své obsáhlé vyjádření v námitce, ve kterém opakovaně žalovanému vysvětlil principy a rozsah trhu v jím požadované oblasti, a to prostřednictvím svých odborných pracovníků, kteří se v této oblasti pohybují a mají potřebné skutečnosti. Tyto odborné názory byly žalovaným zcela ignorovány, aniž bylo zohledněno vyjádření žalobce a aniž by se žalovaný s argumenty žalobce v rozhodnutí o námitce jakkoli věcně vypořádal. Rozhodnutí o námitce tedy trpí vadou nepřezkoumatelnosti a netransparentnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 30. 7. 2014 navrhnul žalobu odmítnout jako nepřipustnou, event. zamítnout jako nedůvodnou. Konstatoval, že v souladu s čl. 59 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, bylo usnesením vlády České republiky ze dne 22. 2. 2006 č. 175 k Návrhu Národního rozvojového plánu České republiky na léta 2007 až 2013 určeno Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jako řídicí orgán pro Operační program Výzkum a vývoj pro inovace. Řídicí orgán k zajištění operačního programu vytvořil metodické dokumenty, podle kterých postupuje. Jedním z nich je Příloha č. 30 příruček pro žadatele a příjemce OP VaVpl, dle které lze podat námitku proti postupu řídicího orgánu do 15 dnů od obdržení rozhodnutí, vyrozumění, informace o procesním či věcném kroku řídicího orgánu, se kterým žadatel nebo příjemce nesouhlasí. Žadatel (příjemce) je vždy písemně informován o vyřešení podané námitky. Podání námitky není zakotveno v právním předpise, na její vyřešení se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Vyřešení námitky nelze vnímat jako prvoinstanční rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení, nelze proti němu podat rozklad ani správní žalobu, a to z toho důvodu, že ve smyslu § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel se na opatření podle § 14e odst. 1 až 3 rozpočtových pravidel nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkouvání. Soudní přezkum je vyloučen jako takový, tedy nelze podat ani žalobu proti rozhodnutí, ani žalobu proti zásahu.

Žalobce poté reagoval dne 1. 9. 2014 replikou, v níž setrval na svých žalobních tvrzeních a navrhnul přerušit řízení s ohledem na návrh Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2014, č. j. 2 As 12/2014-43, Ústavnímu soudu, aby vyslovil, že ustanovení § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 465/2011 Sb. (tj. ve znění účinném do 19. 2. 2015), ve slovech „a je vyloučeno jeho soudní přezkouvání“ je v rozporu s ústavním pořádkem. Dále přiložil Příručku pro příjemce Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace 2007-2013.

Následně žalobce dne 16. 9. 2015 navrhnul pokračovat v řízení a doplnil žalobu v duchu nálezu Ústavního soudu ze dne 16. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14 a dovolával se bodů nálezu 46, 51, 52, 53 a 62.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 5. 11. 2015 uvedl, že i v případě posouzení Oznámení o snížení dotace jako rozhodnutí v materiálním smyslu je toho názoru, že postupoval v souladu se zákonem a žaloba by tak měla být jako nedůvodná zamítnuta.

Městský soud v Praze nařídil ve věci jednání, které se konalo dne. 2. 2016, při němž účastníci řízení setrvali na svých dříve písemně vyjádřených stanoviscích. Soud provedl dokazování znaleckým posudkem ze dne 7. 4. 2014, č. 846-43/2014 „Posouzení způsobu provedení nákupu SW ELI Beamlines“, zpracovaným na základě zadání žalobce společností APOGEO Esteem, a.s., Znalecký ústav, jmenovaným Ministerstvem spravedlnosti rozhodnutím č. 109/2008-OD-ZN/3. Ze závěrečného výroku tohoto posudku vyplynulo, že se nejedná pouze o produkty software, ale v jednom případě jde o hardware, jde o naprosto rozdílné produkty, pokud se týká jejich funkcionality. Jsou sice všechny určeny specializovaným pracovníkům zabývajícím se správou, údržbou a bezpečností informačního systému ELI, ale tím tato podobnost končí. Každá jednotlivá dodávka je určena jiným specialistům. Jediná věcná souvislost je, že všechny produkty zajišťují bezpečnost informačního systému ELI. Každá dodávka zajišťuje zcela specifickou funkcionalitu. Funkční provázanost není žádná, v každém případě jde o jinou funkcionalitu. Dané softwarové produkty nelze zahrnout pod pojem „základní softwarové vybavení“, resp. takový termín je dostatečně určitý a má v příslušných odborných kruzích obecně přijímaný význam a obsah. Protože se jedná o vysoce specializované systémy, nelze je zahrnout pod pojem „základní softwarové vybavení“. V tomto případě jej však nelze použít, protože v příslušných dodávkách jde o zcela jiné systémy.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Městský soud v Praze posoudil napadené rozhodnutí podle § 75 soudního řádu správního, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, jakož i řízení, které mu předcházelo, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Podle § 14e rozpočtových pravidel (ve znění do 19. 2. 2015)

(1) Poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihlédne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

(2) V případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

(3) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.

(4) Na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

Podle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, podle ustanovení § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), 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. Napadená část ustanovení, stanovící ve výše popsaném kontextu výlukou ze soudního přezkumu, je tedy v první řadě rozporná s čl. 1 odst. 1 Ústavy, který garantuje zachovávání základních principů materiálního právního státu, a to ochrany právní jistoty, zákazu arbitrárnosti a přístupu k soudu. 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 čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě, a proto jeho soudní přezkum nelze podle čl. 36 odst. 2 Listiny vyloučit.

Podle § 14e rozpočtových pravidel (ve znění od 20. 2. 2015)

- (1) Poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se, 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. 6, výše nevyplacené části dotace musí být stanovena v rámci částek vypočítaných podle § 14 odst. 6. 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. k).*
- (2) Poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.*
- (3) V rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.*
- (4) Bylo-li opatření poskytovatele v rozhodnutí o námitkách posouzeno jako plně oprávněné, poskytovatel dotaci nebo její část příjemci nevyplatí. Bylo-li posouzeno jako částečně oprávněné, poskytovatel vyplatí příjemci část dotace, kterou mu neoprávněně nevyplatil. Bylo-li posouzeno jako neoprávněné, poskytovatel příjemci vyplatí nevyplacenou dotaci nebo její část. Poskytovatel vyplatí příjemci dotaci nebo její část, kterou mu neoprávněně nevyplatil, do pěti pracovních dnů ode dne právní moci rozhodnutí o námitkách.*
- (5) Poskytovatel informuje o opatření podle odstavce 1 a o rozhodnutí o námitkách podle odstavce 3 vhodným způsobem bez zbytečného odkladu finanční úřad.*
- (6) Provede-li poskytovatel opatření podle odstavce 1, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.*

Z obsahu správního spisu s dokumentace předložené žalobcem soud ověřil, že dne 13. 1. 2014 podal žalobce Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy námitku proti oznámení č. S 0061/02/02 o snížení dotace č. j. MŠMT 40454/2013-1, a oznámení č. P 0061/02/01 o pozastavení plateb, č. j. MŠMT 26454/2013-1. O této námitce rozhodlo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy dne 18. 2. 2014 pod č. j. MŠMT 2566/2014-2 tak, že na základě opětovného prověření skutečností nebyla námitka shledána důvodnou. Toto rozhodnutí bylo doručeno žalobci dne 24. 2. 2014.

Pokud žalobce v petitu žaloby uváděl jiné datum a číslo napadeného rozhodnutí o námitce, považoval to soud za chybu v psaní, neboť v textu žaloby se uvádí správné datum i číslo napadeného rozhodnutí o námitce.

Před samotným posouzením důvodnosti žaloby Městský soud v Praze musel především konstatovat, že v inkriminované věci došlo k významné změně příslušných právních předpisů, když výluka ze soudního přezkumu zakotvená v ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel byla jednak zákonem č. 25/2015 Sb. s účinností od 20. 2. 2015 z tohoto ustanovení vypuštěna, a jednak byla nálezem Ústavního soudu ze dne 16. června 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, shledána odporující ústavnímu pořádku. Soud proto musel odmítnout tvrzení žalovaného o nepřipustnosti žaloby z jeho vyjádření ze dne 30. 7. 2014.

Městský soud v Praze se zabýval nejprve žalobní námitkou týkající se namítaného nezákonného zásahu a vycházel z právních závěrů, které koncipoval Nejvyšší správní soud ve své poměrně nedávné judikatuře, naposledy vyjádřené např. v rozsudku ze dne 17. prosince 2015, č. j. 2 Afs 226/2015-39, z něhož vyplývá podstatný závěr, že oznámení o snížení dotace vydané podle ustanovení § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím a podléhá tedy soudnímu přezkumu, což koneckonců vyplývá především z citovaného nálezu pléna Ústavního soudu. Z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá také skutečnost, že je v pravomoci Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy rozhodovat o snížení dotace, to znamená, že napadené rozhodnutí bylo vydáno orgánem, jemuž vydání takového rozhodnutí příslušelo. Oznámení o snížení dotace je tedy rozhodnutí, proti němuž je možno podat žalobu podle ust. § 65 a násl. soudního řádu správního. Současně na řízení o rozhodování o snížení dotace se nevztahují obecná pravidla o správním řízení, resp. v době kdy bylo rozhodováno, nevztahovala, což mj. znamenalo to, že proti takovému oznámení nebylo možno uplatnit opravný prostředek ve správním řízení. Neexistovalo tedy žádné odvolání, žádný odpor, žádné námitky, nic co by tedy mělo povahu opravného prostředku. Za toho stavu věci potom ovšem takové rozhodnutí, tj. oznámení o snížení dotace, nabývalo tedy právní moci okamžikem doručení jeho adresátovi, a pokud chtěl adresát proti takovému rozhodnutí podat žalobu, musel by tak učinit v zákonné lhůtě do dvou měsíců, ode dne, kdy mu bylo toto oznámení doručeno.

V inkriminované věci žalovaný vydal a zaslal žalobci rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 18. 10. 2013, č. j. MŠMT 40454/2013-1 (oznámení o snížení dotace), a ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT 2566/2014-2 (rozhodnutí, kterým byla námitka proti oznámení o snížení dotace shledána nedůvodná). Obě rozhodnutí soud považuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního.

Pro posouzení věci je rozhodná povaha předmětného správního úkonu. Ve správním aktu, který žalovaný označil jako oznámení o snížení dotace ministerstvo ve věci projektu registr. č. CZ.1.05/1.1.00/02.0061 s názvem „ELI: Extreme Light Infrastructure“, žalobci oznámilo, že v souladu s § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel a v souladu s výsledkem šetření podezření na nesrovnalost podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších zákonů, nevyplácí příjemci dotace část přiznané dotace ve výši 721.366,8 Kč. V odůvodnění žalovaný uvedl, že příjemce dotace realizoval pět jednotlivých nákupů softwarového vybavení, kdy každý z těchto nákupů sám o sobě nepřekročil finanční limit stanovený Pravidly pro výběr dodavatelů OP VaVpl, verze 4.0 pro povinnost realizovat výběrové řízení. Podle zjištění řídicího orgánu se druhově mělo jednat o software, který lze zařadit do kategorie „základní softwarové vybavení“, jde o předmět plnění, který spolu věcně souvisí. Soud shledává výše popsany správní akt rozhodnutím, a to s odkazem na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Afs 226/2015-39.

Po posouzení obsahu výše popsaného správního aktu bylo proto nutno dospět k závěru, že v inkriminované věci je úkon žalovaného rozhodnutím v materiálním významu tohoto pojmu, jak má na mysli § 65 odst. 1 soudního řádu správního, neboť se jím závazně mění veřejná subjektivní práva a to bez ohledu na to, že úkon žalovaného je představován neformálním přípisem. Z jeho obsahu totiž vyplývá, že jím bylo změněno právo žalobce ohledně dotace ve výši, v níž mu byla v předcházejícím řízení přiznána; jinými slovy, jde o rozhodnutí, které se dotýká právní sféry příjemce dotace.

Závěr Městského soudu v Praze se tak shoduje se závěry obsaženými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. června 2014, č. j. 8 Ans 4/2013, jež považuje za souladné s pozdějším nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. 12/14, ve věci § 14e rozpočtových pravidel. Nejvyšší správní soud pod body 37. až 39. citovaného rozsudku uvedl *„Nejvyšší správní soud se tedy 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. § 82 soudního řádu správního). 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 uvedená hypotéza § 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 § 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 § 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 proto vyslovil závěr, že správní akt vydaný žalovaným dne 18. 10. 2013, č. j. MŠMT-40454/2013-1, jako oznámení o snížení dotace je rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního. Takovýmto rozhodnutím ve smyslu § 65 a násl. soudního řádu správního je rovněž žalobou napadené rozhodnutí, kterým byla námitka proti oznámení o snížení dotace shledána nedůvodná, tj. rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT 2566/2014-2.

Žalovaný k dané otázce ve vyjádření k žalobě mj. uvedl, že podle Přílohy č. 30 příruček pro žadatele a příjemce OP VaVpl lze podat námitku proti postupu řídicího orgánu do 15 dnů od obdržení rozhodnutí, vyznění, informace o procesním či věcném kroku řídicího orgánu, se kterým žadatel nebo příjemce nesouhlasí. Žadatel (příjemce) je vždy písemně informován o vyřešení podané námítky. Podání námítky není zakotveno v právním předpise, na její vyřešení se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Vyřešení námítky nelze vnímat jako prvoinstanční rozhodnutí správního orgánu ve správním řízení, nelze proti němu podat rozklad ani správní žalobu, a to z toho důvodu, že ve smyslu § 14e odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění zákona č. 465/2011 Sb., se na opatření podle § 14e odst. 1 až 3 rozpočtových pravidel nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumávání.

Jakákoli výluka ze soudního přezkoumání vztahující se k § 14e rozpočtových pravidel již v tomto zákoně obsažena není, je proto opět zapotřebí vyjít z obsahu napadeného správního aktu. Výroková část rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT

2566/2014-2, totiž zní, že „námitka proti výše uvedenému oznámení (tj. oznámení o snížení dotace – pozn. soudu) není důvodná“. Autoritativně tak bylo rozhodnuto ve věci snížení dotace, tedy jedná se o zjevný zásah do právní sféry žalobce, jedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 soudního řádu správního.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Obdobně podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*. Z citovaných ustanovení ústavního pořádku vyplývá, že pravomoc správního orgánu rozhodovat o opravném prostředku lze založit výhradně zákonem.

Městský soud v Praze následně z úřední povinnosti zkoumal, zda některé z napadených rozhodnutí není nicotné. V době, kdy žalobce podal jako opravný prostředek námitku proti oznámení o snížení dotace, tj. dne 13. 1. 2014), ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, stanovilo, že na opatření podle odst. 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. To znamená, že v inkriminované věci nelze aplikovat řádné opravné prostředky dle části druhé a třetí správního řádu, neboť aplikace těchto ustanovení § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel tehdy vylučovalo.

Pokud pak jde o žalobu v části, v níž směřovala proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT 2566/2014-2, tj. rozhodnutí o námitkách, které žalobce proti oznámení o snížení dotace uplatnil, soud přihlédl k závěrům, k nimž dospěl zdejší soud v Praze rozhodující ve věci sp. zn. 3A 44/2014. V této věci soud konstatoval, že pravomoc správního orgánu rozhodovat o opravném prostředku je vždy založena zákonem. Vzhledem k tomu, že rozpočtová pravidla nestanovila, resp. výslovně vylučovala v době do 19. 2. 2015 použití obecných předpisů o správním řízení, nebylo možno tedy použít správní řád, a tudíž pravomoc žalovaného rozhodovat o námitkách nemohla být založena správním řádem. Nebyla ale založena ani rozpočtovými pravidly, neboť tento zákon žádný opravný prostředek proti oznámení o snížení dotace nepřipouštěl. Ať již žalobce svůj nesouhlas s oznámením o snížení dotace vyjádřil jakkoliv, byť jej koncipoval jako quasi opravný prostředek, nejednalo se o opravný prostředek ve správním řízení a nebylo možno tedy o něm takto rozhodovat. Žalovaný neměl vůbec ani pravomoc, ani působnost vydat takovéto rozhodnutí. Jeho rozhodnutí je tedy pro naprostou absenci právního podkladu z tohoto důvodu nicotné.

Městský soud v Praze proto v té části, v níž žaloba směřovala proti rozhodnutí o námitce Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 18. 2. 2014, č. j. MŠMT 2566/2014-2, musel rozhodnout tak, že vyslovil podle § 76 odst. 2 soudního řádu správního nicotnost uvedeného rozhodnutí, neboť obsahově svou povahou tento akt ministerstva rozhodnutím je, je zřejmé, jak bylo rozhodnuto, z jakých důvodů bylo rozhodnuto a je tam i tedy poučení o opravném prostředku, ale bylo vydáno bez zákonného podkladu, zcela mimo rámec zákonných pravomocí.

Z ustanovení § 14e rozpočtových pravidel plyne, že postup do dne 19. 2. 2015 byl jednostupňovým řízením. Proto bylo žalobou podle § 65 soudního řádu správního možno napadat přímo rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. MŠMT-40454/2013-1, tj.

oznámení o snížení dotace. Uvedené rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 29. 10. 2013. Žaloba proti tomuto rozhodnutí však byla u zdejšího soudu podána až dne 24. 4. 2014, tedy po marném uplynutí dvouměsíční lhůty zakotvené v § 72 odst. 1 soudního řádu správního. V inkriminované věci je tedy mimo pochybnost to, že žaloba byla podána výrazně později, než tedy dva měsíce poté, kdy žalobci bylo doručeno ono oznámení o snížení dotace. Toto rozhodnutí bylo možno přezkoumat soudně na základě žaloby podle § 65 soudního řádu správního, ovšem za předpokladu, že by taková žaloba byla podána včas, tedy nejpozději do dvou měsíce ode dne doručení napadeného rozhodnutí. To se v inkriminované věci nestalo, a tudíž o žalobě v té části, v níž směřovala proti oznámení žalovaného ministerstva o snížení dotace, tj. proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2013, č. j. MŠMT-40454/2013-1, musel Městský soud v Praze rozhodnout tak, že žalobu odmítnul podle § 46 odst. 1 písm. b) soudního řádu správního pro opožděnost.

Městský soud v Praze tedy ze shora uvedených nemohl hodnotit zákonnost postupu a rozhodnutí při snížení dotace žalovaného.

Výrok o náhradě nákladů řízení soud opřel o ustanovení § 60 odst. 1 soudního řádu správního a contrario, neboť žalobce neměl ve věci úspěch a žalovanému správnímu orgánu žádné náklady řízení nevznikly.

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). 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.

V Praze dne 11. února 2016

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu**

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková