



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobce: **Fyzikální ústav AV ČR, v. v. i.**, Na Slovance 2, Praha 8, zastoupeného JUDr. Karlem Zuskou, advokátem, se sídlem v Praze 5, Palác Anděl, Radlická 3185/1c, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Praha 1, Karmelitská 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25.7.2014, č.j. MŠMT-16893/2013-3,

t a k t o :

I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 25.7.2014, č.j. MŠMT-16893/2013-3, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, k rukám zástupce žalobce JUDr. Karla Zusky, advokáta, do 1 měsíce od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu se žalobce domáhal soudní ochrany proti nezákonnému zásahu, in eventum, proti rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „žalovaný“) označenému „Oznámení o snížení dotace“ ze dne 25. 7. 2014, č. j. MŠMT-16893/2013-3 (dále jen „Oznámení“).

V podané žalobě nejprve žalobce uvedl, že je právnickou osobou – veřejnou výzkumnou institucí a žalovaný je ve vztahu k žalobci správním orgánem, resp. poskytovatelem dotace, který na základě žádosti žalobce o poskytnutí dotace a v souladu s ust. § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 19. 2. 2015 (dále jen „rozpočtová pravidla“) vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace, na základě něhož je žalobce příjemcem dotace.

Žalobce namítá, že v rozporu s ust. § 44a odst. 9, 10 a 11 rozpočtových pravidel byl napadeným rozhodnutím zkrácen na svých právech, neboť žalovaný přistoupil ke snížení dotace, aniž by vyčkal konečného rozhodnutí příslušného orgánu (Generálního finančního ředitelství) v řízení o žádosti o prominutí odvodu, přičemž dle odůvodnění Oznámení žalovaný postupoval podle ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel. Žalobce poukázal i na skutečnost, že postup žalovaného jej může, jako příjemce dotace, dostat do existenčních potíží.

Dle žalobce je Oznámení nepřezkoumatelné a nicotné. Žalobce blíže uvedl, že již v Oznámení o pozastavení plateb ze dne 16. 4. 2013, č. P-0027/01/01, v Oznámení o pozastavení plateb ze dne 5. 11. 2013, č. P-0027/01/04 a Oznámení o pozastavení plateb ze dne 30. 9. 2013, č. P-0027/01/03, která se převážně týkají týchž finančních prostředků, konstatoval žalovaný postup ve smyslu § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, přičemž v poučení uvedl, že „Ve smyslu § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel se na výše uvedená opatření nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání“. Žalobce tvrdí, že žalovaný není oprávněn dotaci snížit, neboť nemá k tomu zákonné oprávnění, když ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel předvídá pouze možnost započtení, nikoliv snížení dotace. Dané ustanovení se týká pouze opatření pozastavit platby, netýká se však rozhodování ve věci samé. Nadto je Oznámení vnitřně rozporné, neboť je označeno jako Oznámení, a přitom se v jeho obsahu uvádí, že bylo rozhodnuto s odkazem na § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, a že se jím nahrazuje dřívější Oznámení o pozastavení plateb, přitom v závěru obsahuje poučení ve smyslu § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, že se na Opatření nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučen jeho soudní přezkum. Oznámení je nicotné, neboť žalovaný není oprávněn vydat takové rozhodnutí, protože jde o rozhodnutí spadající do působnosti finančního úřadu. Žalobce se domnívá, že žalovaný nemůže snížit dotaci, resp. rozhodnout o snížení dotace, nýbrž je oprávněn, toliko fakticky započíst část dotace, kterou až dosud nevyplatil z důvodu podezření na porušení rozpočtové kázně ve výši odvodu za porušení rozpočtové kázně, který byl uložen příslušným finančním úřadem. Dále žalobce uvedl, že ačkoliv finanční úřad, na základě kontroly provedené u žalobce zjistil porušení rozpočtové kázně a stanovil odvod za porušení rozpočtové kázně, současně rozhodl, aby žalobce odvod neplatil, protože dle § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel se do plnění povinností provést odvod za porušení rozpočtové kázně podle § 44 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel, kterým je neoprávněné použití dotace, započítávají i částky z důvodu podezření na neoprávněné použití dotace dosud poskytovatelem nevyplacené.

Žalobce dále zdůraznil, že Generální finanční ředitelství o jeho žádosti ze dne 15. 4. 2014 o prominutí odvodu za porušení rozpočtové kázně dosud nerozhodlo. Pokud uvedené finanční ředitelství žalobci promine porušení rozpočtové kázně, měla by být žalobci pozastavená dotace vyplacena, avšak žalovaný napadeným rozhodnutím tuto možnost žalobci upřel. Žalobce přitom důvodně předpokládá, že Generální finanční ředitelství žádosti vyhoví, neboť na straně žalobce jde převážně o pochybení administrativního, či podobného formálního charakteru, která převážně již napravil. Následně žalobce popsal vytýkané nesrovnalosti tak, že jde 1) o mylnou platbu ve výši 5 201 867,01 Kč, kdy jde o převod finančních prostředků pouze mezi účty instituce žalobce, tj. finanční prostředky nebyly převedeny na účet externího subjektu a byly plně pod kontrolou žalobce, což žalobce již napravil, 2) o mylnou platbu ve výši 7 019 094,86 Kč, kdy měla proběhnout úhrada druhé splátky za pořízení pozemků pro projekt HILASE prodávajícímu Arcibiskupství pražskému a nedopatřením došlo k tomu, že částka druhé splátky byla uhrazena z kapitálového účtu projektu HILASE dvakrát, přičemž žalobce podnikl kroky k nápravě vzniklé situace, 3) o mylnou platbu ve výši 1 287 013,44 Kč, kdy nedopatřením došlo k tomu, že částka

investičních výdajů byla uhrazena z projektového účtu 2x, přičemž se jednalo o interní převod prostředků v rámci žalobce, 4) o mylnou platbu ve výši 3 121 888,03 Kč, kdy nedopatřením došlo k tomu, že část neinvestičních výdajů byla uhrazena z projektového účtu 2x, i v tomto případě se jednalo o interní převod prostředků v rámci žalobce. Nedošlo však žádným způsobem ke zneužití prostředků, ani k obohacení žalobce, nýbrž šlo o neúmyslná pochybení, a proto při rozhodování o snížení dotace mělo být přihlédnuto k tomu, že porušení povinností žalobcem závažné nebylo.

V daném případě oznámení o snížení dotace však není pouhým „pozastavením plateb“, jakožto opatření dočasného charakteru, nýbrž v jeho důsledku je konečnou administrativněprávní fází postupu správního orgánu ve věci příjemce dotace.

Následně žalobce v přípisu ze dne 4. prosince 2014 navrhl pro případ, pokud by soud Oznámení nekvalifikoval jako rozhodnutí, aby žalovanému bylo uloženo rozhodnout ve věci snížení dotace, in eventum, rozhodnout o rozkladu žalobce podanému proti Oznámení. Žalobce (s ohledem na nejasnost příslušných ustanovení rozpočtových pravidel a nedostatečnou judikaturu v otázkách aplikace § 44e rozpočtových pravidel) navrhl, aby byla vedena dvě řízení a to

- A) řízení o ochraně před nezákonným zásahem, alternativně o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a
- B) řízení o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, alternativně tak, že se žalovanému ukládá povinnost vydat rozhodnutí ve věci snížení dotace, či povinnost vydat rozhodnutí o rozkladu žalobce podaném dne 4. 9. 2014 proti Oznámení o snížení dotace ze dne 25. 7. 2014.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 22. května 2015, č. j. 3A 127/2014-29 vyloučil žalobu na ochranu žalobce proti nečinnosti správního orgánu k samostatnému projednání, neboť oba žalobcem uplatněné žalobní typy předpokládají zcela odlišná žalobní tvrzení a hodnocení odlišných skutkových zjištění ze strany soudu. O žalobě na ochranu žalobce proti nečinnosti správního orgánu rozhodl soud rozsudkem ze dne 29. 7. 2015, č. j. zn. 3 A 62/2015 – 60 tak, že žalobu zamítl.

Ve vyjádření k obsahu žaloby ze dne 29. 6. 2015 žalovaný navrhl odmítnutí žaloby, neboť není dle žalovaného splněna podmínka žalobní legitimace a napadený úkon je dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučen.

Žalovaný dále konstatoval, že v souladu s čl. 59 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 bylo usnesením vlády ČR ze dne 22. 2. 2006 č. 175 k návrhu Národního rozvojového plánu ČR určeno žalované ministerstvo jako řídicí orgán pro Operační program. Řídicí orgán k zajištění Operačního programu vytvořil metodické dokumenty, podle kterých postupuje a kterými je příjemce vázán. Dne 29. 8. 2011 vydal žalovaný rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 0027/01/01 pro projekt „HiLASE: Nové lasery pro průmysl a výzkum, registr. číslo projektu CZ.1.05/2.1.00/01.0027.

Při čerpání dotace vznikly tzv. nesrovnalosti z důvodu uskutečnění mylných plateb v celkové výši 11 427 996,33 Kč, na základě čehož byla žalobci zaslána dvě „Oznámení o opodstatněném podezření na nesrovnalost č. 3/2012 a 29/2012“ a v návaznosti na tato oznámení bylo dne 16. 4. 2013 zasláno „Oznámení o pozastavení plateb č. P-0027/01/01“. Rovněž byl zjištěn vznik tzv. nesrovnalosti z důvodu chybné refundace DPH ve výši 5 201 867,01 Kč a příjemce byl informován o pozastavení plateb „Oznámením o pozastavení plateb č. P-0027/01/04“ ze dne 5. 11. 2013. Další tzv. nesrovnalostí je v daném případě částka

ve výši 21 595,- Kč za nezákonné odvody realizačního a výzkumného týmu za prosinec 2011; o pozastavení platby byl příjemce informován „Oznámením o pozastavení plateb č. P0027/01/03“ ze dne 30.9.2013. V návaznosti na zjištěná pochybení žalovaný dopisem ze dne 11. 11. 2013 informoval finanční úřad, který dne 28. 3. 2014 rozhodl, že k porušení rozpočtové kázně skutečně došlo. Poté žalovaný dne 25. 7. 2014 zaslal žalobci „Oznámení č. S-0027/01/07 o snížení dotace“ ze dne 25. 7. 2014, které „nahrazuje“ výše uvedená oznámení o pozastavení plateb.

Žalovaný rovněž poukázal na čl. 60 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006, z něhož vyplývá jeho odpovědnost jako řídicího orgánu za to, že veškeré dotované výdaje v programu, který řídí, budou v souladu s pravidly způsobilosti. V daném případě žalovaný ověřil, že výdaje uvedené žalobcem, které mají být hrazeny z prostředků Evropské unie v rámci jím řízeného programu, nejsou v souladu s pravidly způsobilosti. Žalovaný tedy jednal tak, aby splnil požadavky na něj kladené výše uvedeným nařízením.

Žalobce v replice ze dne 2. 9. 2015 požádal o urychlené rozhodnutí ve věci s poukazem na skutečnost, že v dané věci došlo k ohrožení realizace projektu „HiLASE: Nové lasery pro průmysl a výzkum. Dále žalobce setrval na svém nesouhlasu s žalovaným ohledně vydání „Oznámení“, přičemž poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. 12/14 a na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 7. 2015, č. j. zn. 3 A 62/2015 – 60, s nímž částečně souhlasí a částečně nikoliv, neboť setrává na svém názoru, že žalovaný neměl pravomoc vydat žalobou napadené Oznámení. Žalobce je toho názoru, že napadené Oznámení o snížení dotace je nezákonné, nepřezkoumatelné, resp. nicotné.

Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, neboť postupoval podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., když napadené rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Vzhledem k tomu, že žalovaný zpochybnil aktivní legitimaci žalobce, potažmo přípustnost žaloby, zabýval se soud nejprve výlukou ze soudního přezkumu zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel. Lze konstatovat, že tato výluka 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. 6. 2015, sp. zn. 12/14, shledána odporující ústavnímu pořádku. Soud proto neshledal důvody pro odmítnutí žaloby.

V dané věci je nesporným, že žalovaný vydal a zaslal žalobci správní akt, který označil „Oznámení č. S-0027/01/07 o snížení dotace“, přitom žalobce ponechal na úvaze soudu, zda správní akt označený žalovaným „Oznámení č. S-0027/01/07 o snížení dotace“ je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 s.ř.s.

Soud k této otázce uvádí, že pro posouzení konkrétní věci je rozhodná povaha předmětného správního úkonu. Ve správním aktu, který žalovaný označil „Oznámení č. S-0027/01/07 o snížení dotace“ a vydal dne 25.7.2014 pod č.j. MSMT-16893/2013-3, ministerstvo ve věci projektu registr. č. CZ.1.05/2.1.00/01.0027 s názvem HiLASE: Nové lasery pro průmysl a výzkum, žalobci oznámilo, že v návaznosti na Oznámení o pozastavení plateb č. P-0027/01/01, P-0027/01/03, P-0027/01/04 v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace č. 0027/01/01 vydaným dne 29.8.2011, ve znění pozdějších dodatků, na základě

výsledku šetření podezření na nesrovnalost podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“), ve smyslu ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, s přihlédnutím k rozhodnutí místně příslušného finančního úřadu ze dne 28.3.2014, č.j.: 1777919/14/2000-04708-104750, na základě porušení níže uvedených podmínek, že nevyplácí příjemci dotace část přiznané dotace, neboť se domnívá, že příjemce porušil rozpočtovou kázeň v níže uvedené výši, která odpovídá částce dotčené nesrovnalostí.

V odůvodnění žalovaný mj. uvedl, že na základě zprávy o daňové kontrole a z toho vyplývajících potvrzených nesrovnalostí bylo zjištěno, že příjemce zaplatil nezpůsobilé platby z projektového investičního a neinvestičního účtu a tím došlo k neoprávněnému použití dotačních prostředků. Ve smyslu § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel se na uvedené opatření nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

Soud shledává výše popsaný správní akt rozhodnutím a to z následujících důvodů:

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. 1 Ans 5/2008 – 104 (všechna citovaná rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz), 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 ust. § 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 je si vědom, že tato otázka již byla řešena opakovaně i Nejvyšším správním soudem, který nezaujal ve všech případech shodný právní názor. Městský soud v Praze se shoduje se závěry obsaženými v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.6.2014, č.j. 8 Ans 4/2013, jež považuje za souladné s pozdějším nálezem Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. 12/14. Nejvyšší správní soud pod body 37. až 39. 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 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 § 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 svoji 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.“

Soud proto vyslovil první dílčí závěr, že správní akt vydaný žalovaným dne 25.7.2014 pod č.j. MSMT-16893/2013-3, označený „Oznámení č. S-0027/01/07 o snížení dotace“ je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 a násl. s.ř.s.

Následně se soud zabýval otázkou, zda žalovaný měl pravomoc vydat rozhodnutí, kterým rozhodl o snížení výše dotace.

Soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle ust. § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel 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.

Podle odst. 2 tohoto ustanovení 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.

Podle odst. 4 tohoto ustanovení na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

Podle § 44a odst. 3 rozpočtových pravidel fyzická osoba nebo právnická osoba jiná než stát, která porušila rozpočtovou kázeň, je povinna provést prostřednictvím místně příslušného finančního úřadu odvod za porušení rozpočtové kázně do

a) státního rozpočtu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. j) nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j),

b) státního fondu, jestliže není státním fondem a porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z tohoto státního fondu,

c) státních finančních aktiv, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté ze státních finančních aktiv,

d) Národního fondu, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky poskytnuté z Národního fondu, nebo tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. d) nebo f) nebo jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. i) nebo j),

e) rezervního fondu organizační složky státu, která jí poskytla dotaci nebo návratnou finanční výpomoc, jestliže porušila rozpočtovou kázeň podle § 44 odst. 1 písm. b) tím, že neoprávněně použila nebo zadržela peněžní prostředky podle § 44 odst. 2 písm. b) nebo h).

Podle odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel tohoto ustanovení do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým je neoprávněné použití dotace, se započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň.

Žalovaný v posuzovaném rozhodnutí označeném „Oznámení č. S-0027/01/07 o snížení dotace“ ze dne 25.7.2014, č.j. MSMT-16893/2013-3 ve věci projektu registr. č. CZ.1.05/2.1.00/01.0027 s názvem HiLASE: Nové lasery pro průmysl a výzkum, rozhodl o snížení dotace s poukazem na ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, s přihlédnutím k rozhodnutí místně příslušného finančního úřadu ze dne 28.3.2014, č.j.: 1777919/14/2000-04708-104750 tak, že na základě porušení v rozhodnutí uvedených podmínek, nevyplácí příjemci dotace část přiznané dotace.

Žalovaný tedy dovodil svou pravomoc k vydání tohoto rozhodnutí z ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel a z porušení podmínek, za kterých byla dotace poskytnuta, přičemž tak učinil s přihlédnutím k rozhodnutí místně příslušného finančního úřadu ze dne 28.3.2014, č.j.: 1777919/14/2000-04708-104750.

Pravomoc žalovaného k vydání rozhodnutí, kterým je snížena výše dotace, však z ust. § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel dovodit nelze.

Ust. 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel uvádí pouze, že do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně (kterým je neoprávněné použití dotace) se započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň. Nijak se však nedotýká pravomoci poskytovatele dotace zasáhnout svým rozhodnutím do výše přidělené dotace. Jinými slovy, uvedené ustanovení neopravňuje poskytovatele dotace rozhodnout o snížení dotace, neboť z tohoto ustanovení žalovanému správnímu orgánu nevyplývá žádná pravomoc rozhodnout vrchnostensky o právech či povinnostech příjemce dotace.

Přesto soud nedospěl k závěru o absenci pravomoci žalovaného správního orgánu vydat předmětné Oznámení, neboť ta se odvíjí od ust. § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, dle kterého poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie ... , což de facto znamená, že opatřením ve smyslu uvedeného ustanovení o tuto částku poskytovatel výplatu dotace sníží a tuto skutečnost písemně příjemci i příslušnému finančnímu úřadu sdělí.

Z výše uvedeného vyplývá, že žalovaný správní orgán sice v napadeném správním aktu uvedl nesprávné ustanovení rozpočtových pravidel, na základě něhož vydal předmětný správní akt, dle soudu však nejde o vadu rozhodnutí takové intenzity, která by měla za následek nicotnost rozhodnutí.

K pojmu nicotnosti se opakovaně vyjádřil i Nejvyšší správní soud, např. v rozsudku ze dne 12. 1. 2006, č. j. 1 Afs 6/2005 - 65 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), kde uvedl, že „*k nicotnosti je soud povinen hledět z úřední povinnosti. Vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje (co není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).*“ Právě popsané vady vyvolávající nicotnost správního aktu zdejší soud v případě žalobou napadených rozhodnutí neshledal a uvedení nesprávného ustanovení rozpočtových pravidel mezi takové vady počítat nelze.

K argumentaci žalobce, že snížit dotaci může jen postupem podle § 44a rozpočtových pravidel finanční úřad, popřípadě lze dotaci odejmout s poukazem na to, že Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. 12/14 uvedl, že postup dle § 14e rozpočtových pravidel není konečný a je jen dočasným pozastavením výplaty dotace, zdejší soud konstatuje, že podle výše citovaného § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel „*poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že ...*“. Nevyplacení části dotace předvídané v citovaném ustanovení fakticky nemůže znamenat nic jiného, než že se o tuto část původně přiznaná dotace sníží. Nelze se tedy ztotožnit s názorem žalobce, že dotaci lze jen buď odejmout, anebo snížit postupem dle § 44a rozpočtových pravidel. Argumentaci citovaným nálezem Ústavního soudu nepovažuje zdejší soud v tomto bodě za přílehavou. Zdejšímu soudu je z vlastní rozhodovací činnosti známo, že opatření podle § 14e rozpočtových pravidel ve znění do 19. 2. 2015 nabývala ve správní praxi dvojí podobu, a to 1. opatření o pozastavení výplaty dotace a 2. opatření o snížení dotace, s tím, že s ohledem na tu kterou konkrétní věc zpravidla došlo nejprve k opatření prvnímu a po bližším prošetření následně k opatření druhému. V nynější věci má tato diferenciací ten význam, že skutkový základ, na jehož půdorysu Ústavní soud citovaný nálezu vydal, byl dán první (mírnější) z forem opatření podle § 14e rozpočtových pravidel, tj. opatřením o pozastavení výplaty dotace. Právě v tomto kontextu Ústavní soud vyslovil, že postup dle § 14e rozpočtových pravidel není konečný a je jen dočasným pozastavením výplaty dotace. Skutkový základ věci, kterou projednává zdejší soud, však je dán druhou (citelnější) z forem opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, tj. opatřením o snížení dotace. Proto v tomto bodě nelze argumentovat tím, že se může jednat jen o dočasné pozastavení výplaty dotace.

S ohledem na výše uvedené, soud proto dospěl k dalšímu dílčímu závěru, že žalovaný měl pravomoc vydat žalobou napadené rozhodnutí ze dne 25.7.2014.

Z povahy věci se soud musel zabývat tím, zda napadené rozhodnutí žalovaného je zatíženo vadou, k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz) je mezi takové vady třeba řadit i nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Soud je tedy povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě konkrétně namítal. O nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů lze pak hovořit zejména v situaci, kdy se správní orgán v rozhodnutí řádně nevypořádá se všemi námitkami účastníků řízení, případně své rozhodnutí neodůvodní vůbec nebo nedostatečně vzhledem k požadavkům zákona. Tuto vadu přitom nelze zhojit ve vyjádření k žalobě, příp. v kasační stížnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 – 71).

Z napadeného správního rozhodnutí vyplývá (jak již bylo uvedeno výše), že žalovaný ve věci projektu registr. č. CZ.1.05/2.1.00/01.0027 žalobci sdělil v návaznosti na Oznámení o pozastavení plateb č. P-0027/01/01, P-0027/01/03, P-0027/01/04 na základě výsledku šetření podezření na nesrovnalost podle zákona o finanční kontrole a s přihlédnutím k rozhodnutí místně příslušného finančního úřadu ze dne 28.3.2014, č.j.: 1777919/14/2000-04708-104750, že příjemci dotace nevyplácí část přiznané dotace, neboť se domnívá, že příjemce porušil rozpočtovou kázeň v níže uvedené výši, která odpovídá částce dotčené nesrovnalostí.

V odůvodnění žalovaný pak toliko uvedl, že na základě zprávy o daňové kontrole a z toho vyplývajících potvrzených nesrovnalostí bylo zjištěno, že příjemce zaplatil nezpůsobilé platby z projektového investičního a neinvestičního účtu a tím došlo k neoprávněnému použití dotačních prostředků.

Městský soud v Praze je nucen konstatovat, že takto odůvodněné rozhodnutí žalovaného správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Byť se žalovaný správní orgán v odůvodnění rozhodnutí odvolává na zprávu o daňové kontrole, není z něj vůbec patrné, z jakých důvodů se správní orgán nevypořádal s obranou žalobce vznesenou v rámci prováděné kontroly opřenu o žalobcem tvrzené skutečnosti, které měly být nápravou zjištěných nedostatků. Protože žalovaný se v napadeném rozhodnutí s těmito skutečnostmi (jež mj. vyplývají právě ze Zprávy o daňové kontrole, na niž žalovaný v napadeném rozhodnutí poukazuje, která však není rozhodnutím, jak mylně žalovaný uvádí na první straně napadeného rozhodnutí) vůbec nevypořádal, nelze než shledat jeho rozhodnutí nepřezkoumatelným a to právě s ohledem na skutečnost, že tato tvrzení jsou jádrem posouzení žalobcových námitek. Bylo proto na místě svou argumentaci v odůvodnění soustředit tímto směrem. Absence jakýchkoli úvah a důvodů, pro které nebyl brán na tyto skutečnosti zřetel, nelze zhojit ani podrobnějším vyjádřením k podané žalobě.

Soud shledává vhodným uvést, že odůvodnění rozhodnutí, má-li být přesvědčivé, musí být koncipováno tak, aby obsahovalo nejen všechny zákonem stanovené náležitosti, ale jeho příjemce seznal rovněž všechny důvody, které vedly žalovaný správní orgán k výroku rozhodnutí. I když žalovaný poučil žalobce, že se na výše uvedené opatření nevztahují obecné předpisy o správním řízení ve smyslu ust. § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel, je třeba zdůraznit, že správní orgán musí v právním státě při realizaci své diskreční pravomoci vycházet mimo jiné z ústavních principů zákazu libovůle, principu rovnosti a proporcionality. Právě řádné odůvodnění je prostředkem zamezujícím možné libovůli ze strany správního

orgánu a má zcela zásadní význam, neboť na základě něho soud posuzuje správní úvahy žalovaného správního orgánu, popř. posuzuje, zda uvedené úvahy neodporují zásadám logiky a zda žalovaný správní orgán ve svých úvahách nepřekročil zákonem vymezené meze. Existence odůvodnění rozhodnutí rovněž vytváří předpoklady k tomu, aby v obdobných případech bylo rozhodováno obdobně. Konečně existence odůvodnění umožňuje žalovanému správnímu orgánu vyvrátit případné neoprávněně vznesené námitky.

Na základě všech shora uvedených skutečností soud žalobou napadené rozhodnutí podle ust. § 78 odst. 1, 4 s.ř.s. ve spojení s ust. § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. pro vady řízení bez jednání zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Soud se ve shodě s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.11.2003, č.j. 7 A 38/2001-37) nezabýval meritem věci za situace, kdy napadené rozhodnutí ruší pro podstatné vady řízení podle cit. ust. § 76 s.ř.s., neboť soudcovské hodnocení by v danou chvíli bylo předčasné. Bude na žalovaném, aby se v dalším řízení podrobně vypořádal s námitkami žalobce včetně obrany uplatněné v žalobě a rozhodl, přičemž v odůvodnění svého rozhodnutí řádně a podrobně vyloží, jakými úvahami byl ke svým závěrům veden.

Právním názorem soudu, vysloveným v tomto rozsudku, je žalovaný v dalším řízení vázán (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.).

Nákladový výrok vychází z § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. Žalobci, který měl ve věci plný úspěch, náleží právo na náhradu nákladů řízení. Ty představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Dále přiznal soud žalobci náklady na zastoupení advokátem za 3 úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, podání repliky – § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 3 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu; celkem 10 200 Kč. Zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto s ohledem na § 57 odst. 2 s. ř. s. se náhrada zvyšuje o částku odpovídající této dani – o 21 % z částky 10 200 Kč, tj. o 2 142 Kč. Žalobci tak bude v celkovém souhrnu na náhradě nákladů zaplacená žalovaným částka 15 342 Kč (3 000 + 10 200 + 2 142).

Závěrem soud uvádí, že shledal důvody pro přednostní projednání věci podle § 56 odst. 1 s.ř.s. a tomu přizpůsobil i postup v řízení, neboť takový důvod shledal v ohrožení realizace projektu, jehož se snížení dotace týká.

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 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 § 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 14. září 2015

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.