



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce: **Mgr. Adam Sigmund**, insolvenční správce úpadce **atx – technická kancelář pro komplexní automatizaci, s. r. o.**, se sídlem Na Domovině 651/1, Praha 4, zastoupeného JUDr. Michalem Žižlavským, advokátem se sídlem Široká 5, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, zastoupenému JUDr. Vilémem Podešvou, LLM, advokátem se sídlem Na Pankráci 1683/127, Praha 4, v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2013, čj. 6 Ca 269/2009 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** nahradit žalobci náklady řízení ve výši 8228 Kč k rukám právního zástupce žalobce JUDr. Michala Žižlavského, advokáta se sídlem Široká 5, Praha 1, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalovanému **se vrací** zaplacený soudní poplatek za řízení o kasační stížnosti ve výši 5000 Kč. Soudní poplatek bude vrácen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalovaný vydal dne 9. 8. 2006 rozhodnutí o poskytnutí dotace čj. 1409-06/1.3-041/06/09100 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), kterým uznal projekt, pro který žalobce podal žádost o poskytnutí podpory z Operačního programu

Průmysl a podnikání, za přijatelný a způsobilý k poskytnutí dotace v souladu s cíli programu 1.3 Školící střediska, a to až do stanovené maximální výše dotace. Rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahovalo maximální možnou výši dotace, a to 46 % uznatelných nákladů projektu, nejvýše však 6 084 000 Kč, podmíněnou splněním stanovených podmínek, které tvořily nedílnou součást rozhodnutí o poskytnutí dotace. V rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo dále výslovně uvedeno, že dotace bude vyplacena zpětně, a to na základě již realizovaných způsobilých výdajů, doložených příslušnými doklady.

[2] Žalobce doručil žalovanému dne 30. 9. 2008 žádost o platbu ze dne 9. 8. 2008, kterou žalovaného požádal o proplacení dotace ve výši 5 729 026 Kč.

[3] Žalovaný oznámil žalobci přípisem ze dne 30. 1. 2009 s názvem „Oznámení o krácení žádosti o platbu“, že rozhodl o krácení požadované částky 5 729 026 Kč na částku 37 851 Kč.

II.

[4] Žalobou podanou k Městskému soudu v Praze se žalobce domáhal vydání rozsudku, kterým by soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí ve věci žádosti žalobce o platbu dotace, která mu byla poskytnuta rozhodnutím ze dne 9. 8. 2006.

[5] Městský soud žalobě vyhověl. Ve věci bylo sporné, zda oznámení o krácení dotace (tj. nevyplacení maximální výše dotace uvedené v rozhodnutí o poskytnutí dotace) je žalovaný jako poskytovatel dotace povinen vydat ve formě správního rozhodnutí.

[6] Soud vyšel z toho, že řízení o poskytnutí dotace je upraveno v § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Z tohoto ustanovení vyplývá, že se na rozhodnutí o poskytnutí dotace nevztahuje správní řád a je vyloučeno ze soudního přezkumu. Řízení o odnětí dotace je upraveno v § 15 citovaného zákona, na toto řízení se vztahuje správní řád a o odnětí dotace se vydává rozhodnutí. Proces krácení dotace v uvedeném zákoně upraven není, avšak krácení dotace, resp. nevyplacení celé výše dotace, představuje dle názoru městského soudu ve své podstatě částečné odnětí dotace.

[7] Za situace, kdy pro rozhodování o odnětí dotace je předepsána forma správního rozhodnutí podle správního řádu a s přihlédnutím k tomu, že při rozhodování o žádosti o vyplacení dotace správní orgán posuzuje splnění podmínek pro vyplacení dotace v plné výši, tedy jedná se o rozhodování o právech a povinnostech příjemce dotace, měl městský soud za to, že o krácení dotace mělo být rozhodnuto ve formě správního rozhodnutí.

[8] Jestliže tak žalovaný nepostupoval a rozhodnutí nevydal, byl nečinný, a proto mu soud dle § 81 odst. 2 s. ř. s. uložil povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o platbu dotace, která mu byla poskytnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 9. 8. 2006 pod čj. 1409-06/1.3-041/06/09100.

III.

[9] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodu nezákonnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) a nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[10] V době, kdy stěžovatel žalobci oznámil krácení žádosti o platbu, nebyla v rozpočtových pravidlech výslovně uvedena povinnost vydat v případech nevyplacení dotace rozhodnutí. Pokud by stěžovatel takové rozhodnutí vydal, porušil by tím čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle které státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

[11] Pro doplnění stěžovatel uvedl, že podklad pro posouzení vyplácené částky dotace tvořily protokoly o výsledku kontroly prováděné u příjemce dotace (žalobce). Žalobce měl možnost podat ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení se s obsahem těchto protokolů odůvodněné námitky podle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, což však neučinil. Žalobce se tedy podle stěžovatele pouze snaží získat možnost podání opravného prostředku, který však v průběhu posuzování uznatelných nákladů nevyužil.

[12] Stěžovatel rovněž městskému soudu vytkl, že při posuzování sporné otázky nesprávně vycházel z předpokladu, že proces krácení dotace v aktuálním znění rozpočtových pravidel není upraven.

[13] Stěžovatel odkázal na novelu rozpočtových pravidel provedenou zákonem č. 465/2011 Sb., kterou byl s účinností od 30. 12. 2011 do rozpočtových pravidel včleněn nový § 14e, který v odst. 1 výslovně stanoví, že 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. V odst. 2 je dále uvedeno, že 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. V odst. 3 je stanoveno, že provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace. Podle odst. 4 konečně platí, že na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Tato novela rozpočtových pravidel tedy právně zakotvila a aprobeovala do té doby uplatňovanou praxi při krácení dotace.

[14] To, že soud v řízení nezohlednil znění platné právní úpravy, vyplývá i z odůvodnění napadeného rozsudku, ve kterém se soud s § 14e rozpočtových pravidel nijak nevypořádal. Napadeným rozsudkem je stěžovateli uloženo, aby jednal *contra legem*, což jej staví do mimořádně složité situace. Vydáním požadovaného rozhodnutí by jednal v rozporu se zákonem, naopak nevydáním rozhodnutí by se vystavil nebezpečí postihu pro nerespektování pravomocného rozhodnutí soudu.

[15] Městský soud na věc aplikoval analogický výklad a dovodil, že stěžovatel má ve věci vydat rozhodnutí. S odkazem na judikaturu Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a názory odborné veřejnosti stěžovatel naopak dovodil, že v šetřeném případě nebylo možné analogii aplikovat, neboť v době rozhodnutí již situace ohledně nevyplacení dotace byla jednoznačně upravena v § 14e rozpočtových pravidel. Současně by uvedenou analogií došlo k vytvoření nového institutu rozhodnutí o nevyplacení části dotace nad rámec zákonné úpravy, což nebyl úmysl zákonodárce.

[16] Úmysl zákonodárce, že v případě nevyplacení dotace se nejedná o její odnětí, je naopak zjevný z hlediska systematiky použité při formulaci novely rozpočtových pravidel provedené zákonem č. 465/2011 Sb. (pozn. NSS: stěžovatel nesprávně odkázal na novelu 456/2011 Sb.), neboť zákonodárce zařadil § 14e před § 15 rozpočtových pravidel, který hovoří o odnětí dotace. Z formulace § 14e rozpočtových pravidel konečně vyplývá, že cílem zákonodárce bylo na nevyplacení dotace neaplikovat obecné předpisy o správním řízení.

[17] Stěžovatel tedy označil rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť se soud nevypořádal s argumentací stěžovatele, že na nevyplacení dotace nelze použít § 15 rozpočtových pravidel, vztahující se na řízení o odnětí dotace. Soud v rozsudku pouze uvedl, že „proces krácení dotace v uvedeném zákoně upraven není, avšak krácení dotace, resp. nevyplacení celé výše dotace, představuje dle názoru soudu ve své podstatě částečné odnětí dotace.“ Takový postup stěžovatel považuje za zcela nedostatečný, a to zejména s odkazem na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu ohledně požadavků na přezkoumatelnost rozhodnutí.

IV.

[18] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na obsah žaloby a na obsah rozsudku, se kterým se ztotožnil. Zároveň nesouhlasil s tezí stěžovatele, že rozsudek je nepřezkoumatelný, nedostatečně odůvodněný a nesrozumitelný. Zdůraznil, že krácení plnění z dotačního programu včetně nápravy odepření soudní ochrany přezkumu rozhodnutí stěžovatele spadá pod ochranu majetkových práv a legitimního očekávání žalobce ve smyslu článku 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod, a odkázal na související judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

V.

[19] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Kasační stížnost není důvodná.

[20] Stěžovatel označil napadený rozsudek za nezákonný a nepřezkoumatelný. Zejména nesouhlasil s městským soudem v tom, že byl povinen o nevyplacení části dotace vydat rozhodnutí.

[21] Předmětem sporu mezi stěžovatelem a žalobcem byly okolnosti poskytování dotace v rámci Operačního programu Průmysl a podnikání. Operační program průmysl a podnikání 2004 - 2006 (OPPP) byl základní programový dokument politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS) sektoru průmyslu, vytvořený v návaznosti na cíle a strategii průmyslové politiky České republiky. Operační program Průmysl a podnikání čerpal podporu z Evropského fondu regionálního rozvoje. Evropský fond regionálního rozvoje patří mezi strukturální fondy EU.

[22] Systém finančních toků strukturálních fondů je založen na principu předfinancování žádostí konečného příjemce z prostředků státního rozpočtu a následného zpětného proplacení prostředků strukturálních fondů na příjmové účty správců příslušných kapitol státního rozpočtu ze zdrojového účtu platebního a certifikačního

orgánu. Tento princip je obsažen v článku 32 nařízení Rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. 6. 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech, platného v době přípravy Operačního programu Průmysl a podnikání 2004 – 2006, i v článku 78 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. 7. 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, které nabylo účinnosti dne 1. 8. 2006.

[23] Stěžovatel vydal dne 9. 8. 2006 rozhodnutí o poskytnutí dotace, kterým rozhodl o poskytnutí dotace na projekt Podnikové školicí středisko – atx – technická kancelář pro komplexní automatizaci, s. r. o., a uvedl, že dotace bude vyplácena zpětně na základě již realizovaných uznatelných nákladů doložených příslušnými účetními doklady. Příjemce poučil, že na poskytnutí dotace není právní nárok, a že nedílnou součástí rozhodnutí tvoří Podmínky poskytnutí dotace ze státního rozpočtu ČR a prostředků strukturálních fondů ES potvrzené podpisem příjemce dotace (dále jen „podmínky poskytnutí dotace“) a žádost o dotaci.

[24] V podmínkách poskytnutí dotace je v části II. písm. A. bod (1) stanoveno, že poskytnutá dotace je vázána na skutečnou úhradu prokázaných uznatelných nákladů na projekt nebo jeho etapu příjemcem dotace, a to od podání žádosti o poskytnutí podpory do ukončení realizace projektu.

[25] Z výše uvedeného vyplývá, že dotace se v první fázi měla příjemci (žalobci) poskytnout ze státního rozpočtu, a až následně měla být kryta prostředky z rozpočtu Evropské unie, konkrétně z Evropského fondu pro regionální rozvoj. Poskytnutí dotace se tedy řídilo rozpočtovými pravidly, podle kterých není na poskytnutí dotace právní nárok, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (srov. § 12 rozpočtových pravidel).

[26] Poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je *de facto* dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které zavazují jejího příjemce. Je proto nasnadě, že příjemce dotace je povinen při nakládání s rozpočtovými prostředky dodržovat nejen zákonné podmínky, ale též podmínky stanovené ve smlouvě či rozhodnutí o poskytnutí dotace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 3. 2008, čj. 9 Afs 113/2007 – 63).

[27] Z výše uvedeného také plyne, že rozhodnutí o poskytnutí dotace není samo o sobě titulem k vyplacení dotace. Jako takové představuje ze strany stěžovatele závazný příslib, že stěžovatel užije své volné správní uvážení ohledně poskytnutí dotace určitým způsobem, tj. že dotaci příjemci poskytne při splnění daných podmínek. Pokud by však za této situace příjemce splnil všechny požadované podmínky a stěžovatel by mu dotaci nevyplatil, dopustil by se stěžovatel nezákonného zneužití správního uvážení a porušení principu ochrany legitimního očekávání (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2006, čj. 6 A 25/2002 – 59).

[28] Ústavní soud opakovaně přiznal ústavní ochranu legitimnímu očekávání jako základnímu právu. Např. 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 ve svazku 34 Sb. 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).

[29] 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. Nevyplacení části dotace pro nesplnění podmínek nepochybně zasahuje do právní sféry příjemce a autoritativně určuje jeho práva a povinnosti ve vztahu k příslibené dotaci, alespoň pokud jde o tu část, kterou se poskytovatel rozhodl nevyplatit.

[30] Stěžovatel uvedl, že v době, kdy žalobci oznámil zkrácení žádosti o platbu, nebyla v rozpočtových pravidlech výslovně uvedena povinnost vydat v případech nevyplacení dotace rozhodnutí. To však bez dalšího neznamená, že byl oprávněn zůstat zcela nečinný. Stěžovatel ostatně oznámil žalobci zkrácení dotace. Bylo třeba posoudit, zda tak učinil správným způsobem a zda bylo jeho jednání možné následně soudem hodnotit jako nečinnost.

[31] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konstatoval již ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005 čj. 6 A 25/2002 – 42, že správní rozhodnutí je úkon správního orgánu, kterým se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti určené osoby. Rozhodnutí je tedy vymezeno materiálními znaky; není proto rozhodné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv. Uvedené pojetí akcentující při hodnocení, zda se v konkrétním případě jedná o rozhodnutí či nikoli materiální hledisko na úkor hlediska formálního se bezpochyby promítá i do rozhodování o žalobách na ochranu proti nečinnosti. I tam je třeba hodnotit, zda právní předpisy ukládají správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení, protože jen tehdy lze tento typ žaloby využít. Např. v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104, soud rovněž vycházel z toho, že *„úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípisy může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.).“*

[32] V době, kdy stěžovatel zjistil, že příjemce dotace nesplnil jednu z podmínek pro vyplacení poskytnuté dotace, neobsahovala rozpočtová pravidla výslovnou úpravu pro případy, kdy se poskytovatel dotace rozhodne nevyplatit část dotace. Vedle rozhodnutí o poskytnutí dotace upraveného v § 14 rozpočtových pravidel, byla k dispozici pouze úprava postupu při odnětí již poskytnuté dotace v § 15. Porovnání předpokladů pro odnětí dotace, upravených v § 15 odst. 1 s důvodem, který v této konkrétní věci vedl k velmi výraznému snížení fakticky vyplacených dotačních prostředků, odůvodňuje úvahy městského soudu, pokud se zaobíral přípustností přiměřeného použití úpravy v § 15 i na projednávanou věc.

Byť jsou důvody pro odnětí dotace odlišné a míří k okolnostem, za kterých byla dotace poskytnuta, přesto např. důvod uvedený v § 15 odst. 1 písm. b) (zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace nebo návratná finanční výpomoc poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé) rovněž míří na chování příjemce, na rozdíl od projednávané věci však ještě před vydáním rozhodnutí o poskytnutí dotace. Při absenci výslovně použitelné právní úpravy lze rozumět úvahám, jaký faktický rozdíl pro příjemce dotace představuje to, že výše poskytnuté dotace byla naprosto radikálně krácena (v rozsahu 99,4% požadované částky) oproti tomu, pokud by bylo rozhodnuto o jejím odnětí jako celku a úvahám, zda a nakolik využít při úvaze o nečinnosti stěžovatele úpravu podmínek a řízení o odnětí dotace.

[33] Stěžovatel však městskému soudu oprávněně vytkl, že vycházel z předpokladu, že krácení dotace není v rozpočtových pravidlech upraveno. Odkázal na § 14e rozpočtových pravidel, který byl do zákona vtělen novelou provedenou zákonem č. 465/2011 Sb. s účinností od 30. 12. 2011. Ustanovení § 14e odpovídá podle něj dosavadní praxi a o krácení dotace z důvodu porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie nemá být vydáváno správní rozhodnutí. Ani tato námitka však není důvodná.

[34] Ustanovení § 14e rozpočtových pravidel umožňuje poskytovateli dotace provést opatření spočívající v nevyplacení části dotace, pokud se poskytovatel domnívá, že příjemce dotace porušil pravidla pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie. Jak již bylo výše uvedeno, pro úvahu, zda jde v režimu § 14e o rozhodování a tedy rozhodnutí není rozhodující formální označení tohoto úkonu, ale jeho skutečná povaha, zda tedy jde o rozhodnutí v materiálním smyslu.

[35] Slovní spojení „provést opatření“, popř. „učinit opatření“ nebo „přijmout opatření“ používá český právní řád v řadě hmotněprávních i procesněprávních předpisech. Význam tohoto spojení není jednotný a pokaždé je třeba hodnotit, v jakém kontextu je užit. V této souvislosti je příhodný názor prof. Průchy, který tvrdí, že *„individuální správní akty přitom však nemusejí mít vždy jen povahu správních rozhodnutí vydávaných ve správním řízení. Mohou jimi být a často také jsou, nejrůznější opatření, vyjádření, stanoviska, posudky, osvědčení apod., jimž právní úprava povahu rozhodnutí vydávaného ve správním řízení nepřiznává. Přitom platí, že některé z těchto individuálních správních aktů nemusejí být právně závazné, a lze o nich obecně hovořit i o jako jiných správních úkonech.“* (srov. Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7 dop. a akt. vyd. Brno. Masarykova univerzita, 2007. s. 278). Podrobněji se vymezení pojmu opatření věnuje dr. Potěšil (srov. Potěšil, L. Individuální správní akty, disertační práce, Masarykova univerzita, 2009/2010). Pojem „opatření“ byl tradičním pojmem prvorepublikové teorie. Nadále je používán doktrínou německy mluvících zemí, zejména ve Švýcarsku. Opatření je individuálním správním aktem s účinky na práva a povinnosti. Základní rozdíl mezi oběma uvedenými pojmy spočíval v tom, že „opatření“ bylo chápáno obdobným způsobem jako dnes konstitutivní rozhodnutí. Pro „opatření“ byly a jsou typické konstitutivní následky. Pozdější teorie se však uchýlila k pojmu „rozhodnutí“, případně *„individuální správní akt“*. Ten začal být užíván místo pojmu „správní akt“. Ostatně pojem „rozhodnutí“ počal být legálním pojmem, a to již od samotného zavedení právní úpravy správního řízení [srov. vládní nařízení 8/1928 Sb. z. a n. o věcech náležejících do působnosti politických úřadů, (správní řízení)]. Proto v důsledku absence výslovné právní úpravy a rozlišování na rozhodnutí a opatření,

se nutně časem prosadil jako souhrnnější pojem „*rozhodnutí*“. V současné době je proto třeba pojem opatření chápat jinak, spíše jako souhrnnou zkratku pro nevyjmenované, resp. výslovně nepojmenované druhy dalších jiných úkonů. Pojem „*opatření*“ tedy spíše představuje komplexní pojem pro jiné správní úkony.

[36] Protože a přestože jiné úkony nejsou rozhodnutími ve smyslu § 9 a § 67 odst. 1 správního řádu, je však třeba v každém případě důkladně zkoumat možnost, zda nenaplnují materiální znaky rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V opačném případě by přicházela v úvahu např. ochrana v režimu podkladových úkonů podle § 75 odst. 2 s. ř. s., za předpokladu, že tento jiný úkon je samostatně nenapadnutelný žalobou a současně představuje závazný podklad pro předmětné rozhodnutí.

[37] 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.

[38] 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.

[39] 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.

[40] Podle § 14e rozpočtových pravidel se na krácení dotace nepoužijí obecné předpisy o správním řízení. Z toho však nelze dovodit, že úkon spočívající ve zkrácení dotace *a priori* nemůže být považován za správní rozhodnutí. Správní rozhodnutí vymezené materiálními znaky zahrnuje podstatně širší okruh správních aktů, než jsou rozhodnutí vydávaná ve správním řízení. S tím koresponduje i soudní řád správní, který zakládá v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobní legitimaci každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen „úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva a povinnosti“, nikoli každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen správním rozhodnutím vydaným podle správního řádu [srov. § 65 odst. 1 s. ř. s.].

[41] Na shora uvedeném názoru nemůže nic změnit ani námitka stěžovatele mířící na to, že § 14e je včleněn za § 14 a nikoli systematicky za § 15 rozpočtových pravidel, který obsahuje důvody pro odnětí dotace. Z povahy věci vyplývá, že krácení dotace předpokládá, že alespoň její část bude poskytnuta v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace (§ 14 odst. 4). Je proto zcela logické, že právní úprava umožňující krácení dotace je obsažena nikoli až po odnětí dotace jako celku.

[42] Pro přípustnost nečinnostní žaloby v případech, kdy se poskytovatel dotace rozhodne její část nevyplatit, je třeba rovněž uvážit, zda opatření o krácení dotace je činěno *ve věci samé*. Jen vydání takového rozhodnutí se totiž lze domáhat nečinnostní žalobou (§ 79 odst. 1 s. ř. s.). Podle § 14e odst. 4 se na výše uvedené opatření nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Rozpočtová pravidla tedy nepředpokládají, že by bylo zahajováno řízení o krácení dotace, ze kterého by byl zřejmý předmět řízení, který by bylo možné považovat za věc samu. To však neznamená, že nelze určit, čeho se opatření o krácení poskytnuté dotace týká. Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze dne 9. 8. 2006 spolu s Podmínkami stanovilo požadavky, při jejichž splnění bude dotace poskytnuta. Takto je vymezen předmět, v rámci kterého může být případně shledán důvod pro krácení poskytnuté dotace. Pokud poskytovatel dotace zjistí, že některá z požadovaných podmínek není splněna a je nutno z tohoto důvodu nevyplatit část poskytnuté dotace, nepochybně tím závazně deklaruje, že některou ze stanovených podmínek považuje za nesplněnou. Příjemci dotace tím avizuje, že minimálně část poskytnuté dotace nebude proplacena. Nepochybně mohou být různé právní názory poskytovatele a příjemce dotace na porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek v konkrétní věci. Ve vztahu ke splnění

či nedodržení konkrétní podmínky je stanovisko poskytovatele konečné a příjemce dotace nemá v budoucnu procesní prostor, jak názor poskytovatele zvrátit. Proto je opatření o krácení dotace aktem ve věci samé a nikoli např. podkladovým rozhodnutím, jehož správnost by bylo možné posoudit v budoucnu.

[43] Zbývá doplnit, že v řízení o žalobě ani následně v řízení o kasační stížnosti nevystala otázka, zda byla splněna další z podmínek uvedených v § 79 s. ř. s. a sice předchozí bezvýsledné uplatnění prostředku k ochraně proti nečinnosti. Žalobce v žalobě zmínil, že se 18. 5. 2009 obrátil na nadřízený správní orgán. Městský soud vycházel z tohoto předpokladu při rozhodování a ani stěžovatel, i v důsledku odlišné právní argumentaci, k této okolnosti nic nenamítal. Nejvyšší správní soud proto považuje za splněný i tento předpoklad pro uplatnění žaloby na ochranu proti nečinnosti.

[44] Nejvyšší správní soud musel rovněž zvážit, zda zákonným požadavkům na opatření podle § 14e nevyhovuje Oznámení o krácení žádosti o platbu ze dne 30. 1. 2009, jehož doručení žalobce potvrdil. Pak by totiž nečinnostní žaloba nemohla mít místo. Soud je přesvědčen, že uvedené oznámení nesplňuje zákonné požadavky, byť v době jeho vydání nebyly tyto požadavky součástí platné právní úpravy. Zatímco rozsah krácení dotace z něj vyplývá, důvody takového krácení nikoli. Oznámení obsahuje pouze tabulku, která zahrnuje číslo dokladu, požadované uznatelné náklady, částku nákladů ke krácení, uznatelné náklady po krácení a důvod krácení. Právě chybějící specifikace důvodu pro krácení dotace znemožňuje oznámení považovat za souladné s § 14e. Jako univerzální důvod pro krácení dotace je totiž uvedeno, že „výběrové řízení neproběhlo v souladu s metodikou“. Z takto obecného vymezení nevyplývá, jaké bylo zjištěno konkrétní pochybení a porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek a jaký je tedy skutečný důvod pro krácení dotace. Proto nelze dospět k závěru, že stěžovatel nebyl nečinným, neboť zaslal žalobci oznámení ze dne 30. 1. 2009.

[45] Z odůvodnění rozsudku městského soudu nevyplývá, že při úvaze o nečinnosti stěžovatele zohlednil též § 14e rozpočtových pravidel, které v mezidobí nabylo účinnosti. Při rozhodování o žalobách na ochranu proti nečinnosti správního orgánu rozhoduje správní soud na základě skutkového stavu zjištěného ke dni svého rozhodnutí (§ 81 odst. 1 s. ř. s.). Musí tedy před rozhodnutím ve věci posoudit, zda je žalovaný ve věci nečinný. Pro takovou úvahu je nezbytné rovněž zjistit, zda právní úprava účinná v době rozhodování soudu předpokládá a umožňuje vydání rozhodnutí, jehož vydání se žalobce domáhá nečinnostní žalobou. Skutkový stav zjištěný ke dni rozhodnutí tedy v sobě zahrnuje nejen okolnosti skutkové (faktické), tj. zjištění, zda správní orgán případně v mezidobí rozhodnutí nevydal, ale rovněž to, zda platné právní předpisy vůbec předpokládají vydání určitého rozhodnutí v situaci, která ve věci nastala. Městský soud proto nepostupoval správně, pokud se zaměřil pouze na hodnocení důvodnosti žalobních námitek a nezohlednil § 14e, který se řešení problematiky bezprostředně dotýká. Z odůvodnění rozsudku nelze zjistit, zda analogickou aplikaci § 15 rozpočtových pravidel zvolil jako řešení vzniklé situace i při vědomí existence § 14e či zda se případně domníval, že uvedené ustanovení není použitelné a z jakých důvodů.

[46] Uvedené nedostatky však nečiní rozsudek městského soudu nezákonným. Stručné odůvodnění rozsudku městského soudu lze shrnout do základní úvahy, že stěžovatel měl adekvátně reagovat, pokud se rozhodl zásadním způsobem snížit výši dotace, která

bude nakonec žalobci vyplacena. Tento základní argument městského soudu je správný. Pokud byla v mezidobí přijata právní úprava, která předpokládá, že nebude vyplacena dotace v plné výši stanovené dříve v rozhodnutí o poskytnutí dotace a přepokládá rovněž, jak bude v takové situaci poskytovatel dotace reagovat, posiluje naopak taková skutečnost přesvědčení Nejvyššího správního soudu, že stěžovatel neměl zůstat ve věci nečinným. Za této situace je dle přesvědčení Nejvyššího správního soudu dán prostor pro podstatnou korekci právního názoru městského soudu, avšak ob stojí výrok rozsudku o povinnosti stěžovatele vydat rozhodnutí. Podstatnou roli při úvaze o přípustnosti tohoto postupu hraje i skutečnost, že městský soud rozhodoval o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Znakem řízení o takové žalobě je požadavek na jeho rychlost a efektivnost. Bylo by procesně neekonomické zrušit věcně správný rozsudek městského soudu a zavázat prvý soud právním názorem o potřebě konfrontovat své rozhodnutí s ustanovením § 14e rozpočtových pravidel, pokud by takové posouzení mělo ústít ve shodný výrok rozsudku městského soudu. Je rovněž třeba vycházet z toho, že městský soud nezavázal žalovaného vydat rozhodnutí podle konkrétního právního ustanovení rozpočtových pravidel, ale toliko rozhodnutí o žádosti o platbu dotace, kterou podal dne 8. 9. 2008. Další řízení před městským soudem v Praze by rovněž generovalo další náklady řízení, které by byly přiznány procesně úspěšnému účastníku řízení.

[47] Stěžovatel dále namítl, že žalobce měl možnost podat ve lhůtě 5 dnů ode dne seznámení se s obsahem protokolů odůvodněné námitky podle § 17 zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, což však neučinil. Ani tato námitka není důvodná.

[48] Na vztah mezi stěžovatelem a žalobcem při výkonu finanční kontroly ve věci předmětné dotace se použije zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů v rozhodném znění (dále jen „zákon o finanční kontrole“), a to s odkazem na § 39 rozpočtových pravidel. Podle § 13 zákona o finanční kontrole platilo, že vzájemné vztahy mezi kontrolními orgány a kontrolovanými osobami při výkonu veřejnosprávní kontroly na místě se řídily částí třetí zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole (dále jen „zákon o státní kontrole“), nestanoví-li tento zákon jinak. Podle § 18 zákona o státní kontrole rozhodoval o námitkách proti protokolu vedoucí kontrolního orgánu. Ustanovení § 18 zákona o státní kontrole stanovilo i další pravidla pro rozhodování o námitkách, z nichž vyplývá, že o námitkách bylo rozhodováno resp. byly vypořádány ve správním řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu, pokud bylo takové řízení zahájeno (§ 18 odst. 4 zákona o státní kontrole).

[49] Ze správního spisu vyplývá, že kontrola u žalobce proběhla dvakrát – poprvé dne 25. 9. 2008 a podruhé dne 30. 10. 2008. O průběhu obou kontrol byl pořízen protokol, přičemž při druhé kontrole byly zohledněny výsledky první kontroly a námitky, které žalobce vznesl k obsahu protokolu dne 6. 10. 2008. Žalobce podal námitky i proti obsahu protokolu ze dne 30. 10. 2008, a to dne 3. 11. 2008, tedy ve lhůtě 5 dnů podle zákona o státní kontrole. Lze tedy uzavřít, že žalobce námitky podal, byť stěžovatel je za námitky nepovažoval a nerozhodl o nich.

[50] Lze tedy uzavřít, že byť Nejvyšší správní soud korigoval některé dílčí závěry městského soudu, dospěl ze všech shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[51] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud ve věci přistoupil k vydání meritorního rozhodnutí, nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[52] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v soudním řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[53] Nejvyšší správní soud přiznal úspěšnému žalobci odměnu v souladu s § 7, § 9 odst. 4 a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), za dva úkony právní služby po 3100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání k soudu – vyjádření ke kasační stížnosti), dále přiznal náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky 2×300 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky a daň z přidané hodnoty ve výši 21 %. Zástupci žalobce se tedy přiznává celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 8228 Kč. Tuto částku je stěžovatel – žalovaný povinen zaplatit žalobci k rukám JUDr. Michala Žižlavského, advokáta, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

[54] Žalovaný je jako organizační složka státu osvobozen od soudních poplatků podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích. Žalovaný přesto zaplatil soudní poplatek za podání kasační stížnosti ve výši 5000 Kč. Nejvyšší správní soud proto rozhodl podle § 10 odst. 1 zákona o soudních poplatcích o vrácení soudního poplatku v plné výši na účet žalovaného do 30 dnů od právní moci rozsudku.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 30. června 2014

JUDr. Jan Passer
předseda senátu