



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **Euroregion Nisa**, IČO: 008 32 227
sídlem U Jezu 525/4, 460 01 Liberec

proti

žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**
sídlem Staroměstské náměstí 932/6, 110 15 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministryně pro místní rozvoj č. j. X z 12. 12. 2019

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce podal 8. 6. 2017 (a následně 26. 1. 2018 upravil) žádost o podporu projektu „Kolem kolem Jizerek“ s registračním číslem X (dále jen „**Projekt**“) z programu Interreg V-A Česká republika – Polsko.

2. Žalovaný rozhodnutím č. j. X z 3. 9. 2019 podle § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2017, (dále jen „**rozpočtová pravidla**“), žádost zcela zamítl. V odůvodnění se odvolal na výsledky finální auditní zprávy č. X (dále jen „**Auditní zpráva**“), vydané Ministerstvem financí jako auditním orgánem programu (dále jen „**Auditní orgán**“), z níž dovodil, že Projekt nesplnil podmínky přijatelnosti, jelikož žalobce nedoložil všechna potřebná oprávnění vztahující se k pozemkům, na nichž má být Projekt realizován. V případě další administrace žádosti, resp. vydání právního aktu, by se navíc veškeré výdaje související s Projektem automaticky staly nezpůsobilými. Žalovaný zdůraznil, že výsledky auditu jsou pro něj závazné, neboť podle Metodického pokynu finančních toků programů spolufinancovaných z Evropských strukturálních fondů, Fondu soudržnosti a Evropského námořního a rybářského fondu na programové období 2014 – 2020, 2. vydání účinného od 1. 11. 2015, (dále jen „**Metodický pokyn**“), se v případě vyčísleného zjištění z finální auditní zprávy auditního orgánu vždy jedná o potvrzenou nesrovnalost. Kromě toho je žalovaný povinen řádně hospodařit s veřejnými prostředky a využívat je účelně. Pokud by i přes závěry Auditní zprávy dotaci žalobci poskytl a Projekt by následně nebyl proplacen, žalovaný by nejednal ani hospodárně, ani účelně. Jelikož správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu v době svého rozhodnutí, nemohl žalovaný Auditní zprávu pominout, přestože dříve doporučil Projekt k financování.
3. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministryně pro místní rozvoj žalobou napadeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdila, ztotožňující se plně s jeho odůvodněním.

II. Argumentace účastníků řízení

II. 1. Žaloba

4. Žalobce se domáhá zrušení napadeného rozhodnutí, jelikož o splnění podmínek přijatelnosti Projektu bylo podle jeho názoru pravomocně rozhodnuto již před vydáním Auditní zprávy, a sice v rozhodnutí o žalobcově odvolání proti rozhodnutí o vyřazení Projektu z dalšího hodnocení, vydaném 13. 2. 2018 pod č. j. X. Formální označení tohoto rozhodnutí jako „*odpověď na odvolání proti rozhodnutí o vyřazení projektu z dalšího hodnocení*“ na věci ničeho nemění, neboť rozhodující je obsah listiny, nikoli její označení. Ani pokud by bylo toto rozhodnutí chybné, neumožňovalo by žalovanému přenést důsledky svého pochybení na žalobce tak, že své konečné rozhodnutí jednostranně změnil. Žalobce dodal, že Společný sekretariát dopisem z 14. 5. 2018 oznámil žalobci, že Projekt splnil všechny předepsané náležitosti a je na základě rozhodnutí monitorovacího výboru doporučen k financování. Žalovanému za této situace nezbylo, než vystavit rozhodnutí o poskytnutí dotace a smlouvu o projektu.
5. Dále žalobce namítl, že ani ze samotné Auditní zprávy nevyplývá, že v případě pokračování administrace žádosti budou veškeré výdaje Projektu automaticky hodnoceny jako nezpůsobilé; je v ní pouze uvedeno, že v takovém případě se žalovaný „vystavuje riziku“ vzniku nezpůsobilých výdajů. Pokud by žalovaný dotaci poskytl, a následně by byly výdaje shledány nezpůsobilými, mohl by žalovaný proti takovému postupu podat správní žalobu a svůj názor v ní obhájit. Žalobce proto navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

II. 2. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. Zdůraznil, že jeho odpověď na odvolání, v níž doporučil Projekt k financování, nebyla rozhodnutím ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „**správní řád**“), ani ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „**s. ř. s.**“). Institut „odvolání“ proti „rozhodnutí“ o vyřazení projektu z dalšího hodnocení je pouze převedením institutu seznámení se s podklady rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu pro potřeby dotačního řízení; nejedná se o rozhodnutí ve shora uvedeném smyslu, a není tedy závazné. Jelikož pro rozhodnutí byl směrodatný skutkový a právní stav v době jeho vydání, nemohl žalovaný nezohlednit výsledky Auditní zprávy, podle níž žalobce nesplňuje podmínky dotačního programu z důvodu nejasného vlastnictví pozemků zahrnutých v Projektu.
7. K řízení o „nenárokových“ dotacích žalovaný s odkazem na příslušnou judikaturu správních soudů uvedl, že žadatel nemá právo na „výsledek“, ale na „řádný proces“ s ním související, a že soudu přísluší posuzovat pouze to, zda správní orgán nevybočil z mezí správního uvážení a z hledisek stanovených zákonem. Zároveň žalovaný vyjádřil přesvědčení, že jeho postup z těchto hledisek plně obстоjí.

III. Posouzení věci

8. Soud nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
9. K podmínkám řízení soud podotýká, že žalobce se v petitu žaloby domáhá zrušení prvostupňového rozhodnutí, avšak z okolností věci je zřejmé, že se jedná toliko o chybu v psaní vzniklou v důsledku specifického průběhu správního (a navazujícího soudního) řízení. Žalovaný totiž nejprve nesprávně poučil žalobce o nemožnosti podat proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, a žalobce proto podal rovnou správní žalobu (vedenou a odmítnutou zdejším soudem pro předčasnost pod sp. zn. 6A 16/2019). Následně žalovaný chybné poučení opravil, ministryně žalobcův rozklad projednala a vydala rozhodnutí z 12. 12. 2019. Proti němu podal žalobce nyní projednávanou žalobu, která je obsahově shodná s žalobou evidovanou pod sp. zn. 6A 16/2019, a to včetně žalobního petitu domáhajícího se zrušení prvostupňového rozhodnutí. Zároveň však do ní žalobce doplnil text, že „*využil veškeré opravné prostředky (příloha č. 6, rozklad a příloha č. 7 zamítnutí rozkladu)*“, a rozhodnutí o rozkladu skutečně přiložil. Z žalobcova podání je tak nade vší pochybnost zřejmé, že žaloba ve skutečnosti směřuje proti rozhodnutí o rozkladu, a soud proto považoval za nadbytečné vyzývat žalobce k formální úpravě žalobního petitu.
10. Soud rozhodl podle § 51 s. ř. s. bez jednání, neboť žádný z účastníků nevyjádřil s tímto postupem po poučení soudem nesouhlas, a jejich souhlas se tudíž presumuje. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS z 29. 1. 2009).
11. Napadeným rozhodnutím byla zamítnuta žalobcova žádost o poskytnutí dotace podle § 14 rozpočtových pravidel. Dotací se ve smyslu § 3 tohoto zákona rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté

právníckým nebo fyzickým osobám na stanovený účel. Podstatným charakteristickým rysem každé dotace je její povinná účelovost, která musí být dodržena. Rozpočtová pravidla v § 2 stanoví, že na dotaci není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak.

12. O (ne)poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti. Vydáním rozhodnutí vzniká podle ustálené judikatury mezi poskytovatelem a příjemcem dotace veřejnoprávní vztah (usnesení zvláštního senátu pro rozhodování některých kompetenčních sporů dle zákona č. 131/2002 Sb. č. j. Konf 14/2010-8 ze 7. 5. 2010). Poskytování dotací je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí; poskytovatel je vůči příjemci dotace v postavení správního orgánu (usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 6 Afs 270/2015-48 z 18. 4. 2017).
13. Meze soudního přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí tak zvané nenárokové dotace vymezil rozšířený senát NSS v rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014-46 z 30. 9. 2015 takto: „[31] *Případný soudní přezkum [...] je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno žadatel nemá právo na ‚výsledek‘, ale na ‚řádný proces‘ s ním související. Ten je určen právními předpisy, podmínkami danými v dokumentech, na které právní tituly poskytnutí dotace odkazují, respektive základními procesními zásadami určujícími postup orgánů veřejné moci v právním státě. [...] Při rozhodování je nutné zohlednit konkrétní okolnosti daného případu a dbát na to, aby při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly. Rozhodnutí musí být řádně odůvodněno (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 35/2012 – 40, č. 2736/2013 Sb. NSS). V rámci soudního přezkumu přísluší soudu posoudit, zda správní orgán z mezí správního uvážení nevybočil. [33] Soudní přezkum je tam, kde má poskytovatel správní uvážení komu, za jakých podmínek, případně zda vůbec dotaci poskytne, realizován specifickým způsobem. Soudní přezkum neznamená nahrazení správního uvážení uvážením soudu. [...] Součástí přezkoumání je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážením vlastním (srov. přiměřeně nálezy IV. ÚS 49/04).“*
14. V nyní posuzované věci Společný sekretariát (jenž je hlavním kontaktním místem programu řízeného žalovaným) přípisem z 31. 1. 2018 informoval žalobce o tom, že došlo k ukončení administrace jeho projektové žádosti z důvodu nesplnění všech podmínek kontroly přijatelnosti. Konkrétně nebylo doloženo vlastnické právo nebo právo hospodaření s pozemky parc. č. 316/5, 245/378 a 2/2, které měly být v Projektu zahrnuty. Žalobce podal proti ukončení administrace odvolání a požádal o jeho přehodnocení. Namítl, že pozemek parc. č. 316/5 nemá pro věc žádný význam, neboť plánovaná cyklostezka přes něj nepovede; u pozemku parc. č. žalobce podle svého přesvědčení doložil souhlas jeho majitele a pozemek parc. č. 2/2 vlastní partner Projektu, Gmina Bogatynia.
15. Dne 13. 2. 2018 zaslal žalovaný – konkrétně ředitel Odboru evropské územní spolupráce – žalobci pod č. j. X „odpověď“ na odvolání proti rozhodnutí o vyřazení projektu z dalšího hodnocení“ (dále též „**Odpověď**“), v níž „na základě vysvětlení podaného v odvolání“ seznal: „Žádost tak, jak byla předložena po jejím doplnění, z výše uvedených důvodů splňuje požadavky stanovené dokumentací programu. Z výše uvedených důvodů Vašemu odvolání vyhovuji a projekt tak bude i nadále administrován. V případě doporučení vašeho projektu k financování

monitorovacím výborem bude nezbytné, aby byly před podpisem Rozhodnutí o poskytnutí dotace doloženy z Vaší strany odpovídající podklady vyžádané Společným sekretariátem.“ Přípisem z 14. 5. 2018 Společný sekretariát sdělil žalobci, že Projekt je na základě rozhodnutí monitorovacího výboru doporučen k financování.

16. Následně byla vydána Auditní zpráva programu, v níž Auditní orgán zjistil u Projektu pochybení žalovaného v posouzení shora uvedeného žalobcova odvolání. Auditní orgán konstatoval, že žalobce ani v odvolání neprokázal, že cyklostezka nepovede přes pozemek parc. č. 316/5, a že předložené podklady nezavazují vlastníka pozemku parc. č. 245/378 k uzavření smlouvy o poskytnutí nemovitosti pro stavební účely v rámci Projektu (strany 20 a 21 přílohy č. 1 Auditní zprávy). Auditní orgán proto doporučil žalovanému ukončit další administraci Projektu z důvodu nesplnění podmínek kontroly přijatelnosti (strana 19) a upozornilo jej, že *„v případě další administrace, resp. uzavření právního aktu se vystavuje riziku vzniku nezpůsobilých výdajů, které by souvisely s celým projektem [...], mohlo by se jednat o částku 2 964 621,19 €“* (strana 21 dole).
17. Žalobce se domnívá, že otázka (ne)splnění podmínek přijatelnosti Projektu byla pravomocně, tedy konečně a nezměnitelně, posouzena již v Odpovědi žalovaného. Toto své přesvědčení však nepodpírá žádnými konkrétními argumenty. Soud v této souvislosti připomíná, že míra obecnosti a kvalita žalobních bodů předurčuje míru obecnosti a kvalitu soudního přezkumu napadeného rozhodnutí, neboť není úkolem soudu aktivně vyhledávat důvody pro vyhovění žalobě nebo za žalobce dotvářet jeho argumentaci. Opačný postup by znamenal porušení zásady rovnosti účastníků soudního řízení, jelikož by soud přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 z 24. 8. 2010 nebo rozsudek téhož soudu č. j. 9 Afs 35/2012-42 z 18. 7. 2013).
18. S ohledem na krajní obecnost tohoto žalobního bodu proto soud toliko obecně konstatuje následující. Žalobci je třeba přisvědčit v tom, že Odpověď je přes nedostatek formy podle svého obsahu rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu, neboť v ní byl posouzen žalobcův opravný prostředek proti vyrozumění o ukončení administrace, které je svou povahou rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a jímž mohou být zasažena žadatelova veřejná subjektivní práva (srov. na příklad rozsudek NSS č. j. 9 Afs 277/2018-26 z 27. 3. 2020).
19. Žalobce však nemá pravdu, že v tomto rozhodnutí bylo s konečnou platností posouzeno splnění podmínek přijatelnosti Projektu. Předmětem tohoto rozhodnutí bylo posouzení, zda jsou v daném okamžiku splněny podmínky pro ukončení administrace žádosti, a jelikož odpověď na tuto otázku byla záporná, žalovaný konstatoval, že Projekt bude nadále administrován, aniž by ovšem proces administrace ukončil a aniž by závazně rozhodl o čemkoli jiném, než že administrace žádosti nebyla ukončena. Prozatímní povahu tohoto rozhodnutí ilustruje také skutečnost, že žalovaný v něm podmínil podpis rozhodnutí o poskytnutí dotace dalšími skutečnostmi: doporučením projektu k financování monitorovacím výborem a předložením potřebných dokumentů.
20. Podle ustálené judikatury správních soudů vzniká žadateli o dotaci nárok na její poskytnutí až na základě rozhodnutí o přiznání dotace (na příklad rozsudek NSS č. j. 6 Afs 275/2015-39 z 15. 11. 2016 a v něm citovaná rozhodnutí). Tento postup a následné uzavření smlouvy o poskytnutí dotace je upraven v části 5 Metodického pokynu. Do doby vydání takového rozhodnutí se nemůže žadatel o dotaci dovolávat toho, že v něm určitý vstřícný krok poskytovatele dotace v řízení (ani sdělení, že doporučí Projekt k financování) vzbudil

legitimní očekávání, že mu dotace bude poskytnuta. Zároveň se i v tomto řízení uplatní obecná zásada správního řízení, podle níž správní orgány rozhodují podle skutkového a právního stavu v době vydání – svou povahou konstitutivního – rozhodnutí (rozsudek NSS č. j. 1 As 68/2008-126 ze 17. 12. 2008, publ. pod č. 1786/2009 Sb. NSS, a dále na příklad rozsudky téhož soudu č. j. 1 As 24/2011-79 ze 7. 4. 2011, 7 Azs 29/2016-22 ze 17. 3. 2016, č. j. 9 As 362/2018-37 z 9. 1. 2019 nebo č. j. 10 Azs 374/2019-33 z 3. 6. 2020).

21. Jestliže měl tedy žalovaný v době rozhodování o žalobcově žádosti k dispozici závěry Auditní zprávy, jež shledala pochybení v jeho předchozím postupu, nelze mu vyčítat, že tento podklad do svého rozhodnutí promítl.
22. Žalobce dále zpochybnil hodnocení Auditní zprávy žalovaným v tom smyslu, že podle jeho názoru z ní jednoznačně nevyplývalo, že by v případě další administrace žádosti automaticky vznikly nezpůsobilé náklady.
23. K této námitce soud předně uvádí, že důvodem pro zamítnutí žalobcovy žádosti bylo nesplnění konkrétních podmínek přijatelnosti. Na tyto nedostatky Projektu sice upozornil žalovaného Auditní orgán (což je ostatně jedním z jeho úkolů), avšak jeho připomínky byly vtěleny do rozhodnutí o zamítnutí žádosti a žalobce se proti nim mohl bránit příslušnými opravnými prostředky. Z tohoto hlediska je proto bez významu, zda Auditní orgán seznal, že v případě další administrace žádosti by vznikly nezpůsobilé náklady „nepochybně“ nebo zda pouze hrozilo „riziko“ jejich vzniku. Jestliže chtěl žalobce dosáhnout zrušení zamítavého rozhodnutí, měl brojit proti konkrétnímu hodnocení své žádosti; to však v rozkladu ani žalobě neučinil.
24. Přesto soud na tomto místě připomíná, že Auditní orgán ve své zprávě jednoznačně konstatoval, že podmínky přijatelnosti Projektu nebyly splněny, doporučil ukončení administrace Projektu a zároveň upozornil žalovaného, že v opačném případě se vystavuje riziku vzniku nezpůsobilých výdajů Projektu, a to v jejich plné výši. K vyčíslení ohrožených prostředků ve výši 0,00 € pak přistoupil jen proto, že rozhodnutí o poskytnutí dotace nebylo dosud vydáno (strana 18 Auditní zprávy). Podle článku 4.1.1. písm. a) Metodického pokynu přitom platí, že *„[v] případě vyčísleného zjištění z finální auditní zprávy AO se vždy jedná o potvrzenou nesrovnalost ve výši, kterou stanovil příslušný orgán.“* Popsaný postup žalovaného je za této situace podle názoru soudu zcela pochopitelný a v duchu zásad účelnosti a hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky. Žalobcův argument, že žalovaný mohl svůj (původní) názor na splnění podmínek přijatelnosti hájit správní žalobou proti případnému vyhodnocení výdajů jako nezpůsobilých, nemá oporu v právních předpisech, neboť žalovaný jakožto řídicí orgán nemá žádná veřejná subjektivní práva, která by mohla být takovým postupem dotčena.
25. Lze shrnout, že správní orgány tím, že zamítly žalobcovu žádost o poskytnutí dotace na základě závěrů Auditní zprávy, která shledala pochybení žalovaného v předchozím posouzení podmínek přijatelnosti Projektu, neporušily pravidla „řádného procesu“ vymezeného rozpočtovými pravidly a pravidly daného programu (zejména Metodickým pokynem). Aplikace správního uvážení na daný případ byla podle názoru soudu logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění a správní orgány z mezí správního uvážení nikterak nevykročily.

IV. Závěr a náklady řízení

26. Jelikož soud neshledal žádný ze žalobních bodů důvodným, žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
27. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 16. září 2021

JUDr. Slavomír Novák
předseda senátu