



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného a soudců Karly Cháberové a Jana Kratochvíla ve věci

žalobce: **Chaloupka, z.s.**, IČO 228 63 800
sídlem Staňkova 1447, Pardubice
zastoupený advokátem Mgr. Reném Příhodu
sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/74366 – 835/1,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/74366 – 835/1, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 28 570 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobce Mgr. René Příhody, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví označeného „rozhodnutí“, kterým byly zamítnuty jeho „námitky“ podané proti „informaci“ o pozastavení vyplácení dotace.
2. Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.
3. Žalobce je spolkem, předmětem jehož činnosti je zejména provoz dětských skupin, které zajišťují péči o děti předškolního věku. Žalobce provozuje dětskou skupinu Kaštánek, Lupínek a Brouček.
4. Statutárním orgánem žalobce je výbor, jehož předsedou byl S. K., od 31. 1. 2020 jím je Z. K..
5. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/101/0011181 žalovaný vyhověl žádosti žalobce o podporu na realizaci projektu Pokračování provozu dětské skupiny Kaštánek. Projekt je realizován od 1. 6. 2019 do 31. 5. 2022.
6. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/073/0008504 žalovaný vyhověl žádosti žalobce o podporu na realizaci projektu Provoz dětské skupiny Lupínek. Projekt podpořený dotací byl realizován v období od 18. 4. 2018 do 17. 4. 2020 a v době podání žaloby byla dětská skupina provozována v režimu pokračujícího provozu.
7. Rozhodnutím č. OPZ/1.2/073/0008771 žalovaný vyhověl žádosti žalobce o podporu na realizaci projektu Provoz dětské skupiny Brouček. Projekt byl realizován od 1. 9. 2018 do 31. 8. 2020.
8. Dle čl. 2.7 shora označených rozhodnutí o poskytnutí dotace je dotace na financování provozu dětských skupin poskytována v režimu ex-ante.
9. Dřívější předseda výboru žalobce byl rovněž předsedou výboru spolku Karkulka z.s. Tento spolek je příjemcem projektu Provoz dětské skupiny Studánka (dále jen „projekt Studánka“). Na tomto projektu proběhla v září 2019 kontrola na místě, která zjistila značné nesrovnalosti. Tato zjištění se týkala především nárokových výdajů, které byly předkládány v rámci Zprávy o realizaci č. 1 a č. 2, tj. za období od 1. 2. 2018 do 31. 7. 2018 a od 1. 8. 2018 do 31. 1. 2019. Zaznamenaná data věrně nezobrazovala skutečnost, neboť příjemce tím, že nevedl řádné záznamy o přesné docházce dětí v konkrétní dny v elektronickém docházkovém systému, porušil kap. 4.1.3 Specifické části pravidel pro žadatele a příjemce v rámci Operačního programu zaměstnanost pro projekty s jednotkovými náklady zaměřené na podporu zařízení péče o děti předškolního věku, číslo vydání 5 a 6 (dále jen „Specifická část pravidel“), a tím pádem i podmínky, které je povinen dodržovat v souladu s rozhodnutím o poskytnutí dotace. Kontrolou na místě byly identifikovány nezpůsobilé výdaje v celkové výši 1 937 088,00 Kč (z toho objem nezpůsobilých výdajů EU 1 646 524,80 Kč, objem nezpůsobilých výdajů státního rozpočtu 290 563,20 Kč). Žalobce následně podal proti těmto zjištěním námitky, které byly v plném rozsahu zamítnuty v souladu s § 14 zákona č. 255/2012 Sb., zákon o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“).
10. Tato pochybení vedla k tomu, že dne 19. 12. 2020 žalovaný podal na příjemce projektu (spolek Karkulka z.s.) trestní oznámení.

11. V návaznosti na tato zjištění a na personální propojení spolku Karkulka z.s. a žalobce žalovaný pozastavil vyplácení dotace na shora uvedené projekty provozu dětských skupin Kaštánek, Lupínek a Brouček.
12. K dotazům žalobce na důvod neobdržení finančních prostředků žalovaný reagoval neformálním emailovým dopisem ze dne 2. 3. 2020 (dále též „informace o pozastavení vyplácení dotace“). V něm žalobci sdělil následující: *„Jak víte, na projektech pánů K. aktuálně probíhá policejní vyšetřování z důvodu možného podvodu. Musím Vás proto informovat, že dokud nebudeme mít od policie konečný závěr, nebudeme u níže uvedených organizací schvalovat žádné zprávy o realizaci ani podepisovat právní akty na nové projekty a posílat těmto organizacím další veřejné prostředky. Tento náš postup je v souladu se závěry Evropské komise v jejich auditech.“*
13. V reakci na tento neformální přípis žalobce žalovanému zaslal dne 16. 3. 2020 žádost o zjednání nápravy – ochrana před nezákonným zásahem, v němž žádal, aby ministerstvo okamžitě ukončilo zásah do veřejných subjektivních práv žalobce a aby postupovalo v souladu s rozhodnutími o poskytnutí dotace, jimiž je vázáno. Rovněž tak požádal o bezodkladné připsání plateb na bankovní účet. Tuto žádost žalobce upřesnil a své požadavky uřgoval také přípisem ze dne 8. 4. 2020.
14. Dne 2. 4. 2020 a 9. 4. 2020 žalobce podal návrhy na přijetí opatření na ochranu proti nečinnosti. V nich uvedl, že mu není známo, že by byl jakýkoli jeho projekt předmětem policejního vyšetřování. Zdůraznil, že odepření podpory nemá žádnou oporu v podmínkách stanovených poskytovatelem dotace. Neexistuje tedy žádný relevantní důvod, pro který by mu dotace neměla být poskytnuta. Proto požádal nadřízený orgán, aby přikázal nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě vydal rozhodnutí o žádosti žadatele.
15. V reakci na tato podání zaslal žalovaný žalobci přípis ze dne 23. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/74366 – 835/1 (dále též „napadené rozhodnutí“), v němž uvedl, že na příjemce bylo podáno trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestné činnosti a toto podání je prověřováno. Žalovaný jakožto Řídící orgán Operačního programu Zaměstnanost je s Policií ČR v úzkém kontaktu, s ohledem na fázi prověřování však není možné sdělit příjemcům k jejich dotazům cokoliv bližšího. Dále uvedl, že e-mailovou zprávu nelze považovat za rozhodnutí o poskytnutí dotace. Jednalo se pouze o vysvětlení stávající situace a důvodů, proč nyní nemohou být žádosti žadatelů/příjemců dále zpracovány. Organizační složka státu si přitom musí počínat tak, aby svým jednáním nepoškozovala majetek státu a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. Stát je navíc jakožto účastník právních vztahů právnickou osobou, která nakládá s veřejnými prostředky, a i na něj se vztahuje povinnost dodržovat zásadu péče řádného hospodáře. Žalovaný zopakoval, že ke krácení prostředků dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., zákon o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), nedošlo, pouze jsou prověřovány podané zprávy o realizaci projektu a s nimi souvisejícími žádosti o platbu, tj. veškeré informace, dokumenty a výdaje v nich uvedené. Řídící orgán tak využívá své legální pravomoci ověřit, že je s veřejnými prostředky nakládáno v souladu se zákonem a podmínkami poskytnutých dotací.

II. Původní obsah žaloby

16. Žalobce tvrdil, že byl v důsledku žalovaného přímo zkrácen na svém majetkovém právu na vyplacení dotace, která mu byla přiznána. A uvedené právo má povahu veřejného subjektivního práva ve smyslu § 2 soudního řádu správního. Tento zásah (nevyplacení pravomocně přiznané dotace) přitom nemá povahu rozhodnutí, neboť nekonání žalovaného není materializováno do žádného individuálního správního aktu. Současně se nemůže jednat o nečinnost, neboť namítaný zásah nespočívá v tom, že by žalovaný nevydal rozhodnutí či osvědčení, ačkoli by byl takové rozhodnutí či osvědčení povinen vydat.
17. Žalobce uvedl, že rozhodnutí o poskytnutí dotace mu založila veřejná subjektivní práva na poskytnutí finanční podpory, která byla těmito rozhodnutími přislíbena. Provoz všech tří dětských skupin byl řádně zahájen a dosud probíhá, avšak žalobce dosud neobdržel finanční prostředky dle schválených finančních plánů zálohových plateb v plném rozsahu. Žalobci přitom není známo, jaké podmínky poskytnutí dotace žalobce dle žalovaného nesplnil a ani žalovaný ve své korespondenci žádné takové skutečnosti neuvádí. Obecné vyjádření žalovaného o povinnosti dodržovat zásadu péče řádného hospodáře se zcela míjí s povahou právního vztahu vznikajícího při poskytování dotací. Ten má totiž veřejnoprávní povahu, a proto je žalovaný při správě dotace povinen uplatňovat svou veřejnou moc výhradně na základě zákona a způsobem zákonem stanoveným. Žalovaný je tedy vázán rozhodnutím o poskytnutí dotace a podmínkami z tohoto rozhodnutí vyplývajících. Žalobci tudíž měly být poskytnuty na jednotlivé projekty zálohy v souladu s pravidly stanovenými v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Jedinou příčinou, proč žalobci pravomocným rozhodnutím přislíbená dotace nebyla dosud vyplacena, je nečinnost žalovaného. Skutečnost, že žalovaný nějakou činnost vykonává, jak poznamenává v závěru svého sdělení ze dne 23. 4. 2020, je irelevantní, neboť nenastaly žádné skutečnosti, které by výplatě dotace dle vydaných rozhodnutí bránily.

III. Vyjádření žalovaného

18. Žalovaný ve svém vyjádření zopakoval průběh a výsledek kontroly v zařízení provozovaným spolkem Karkulka z.s. a podotkl, že na základě dalších kontrolních úkonů, které probíhají v souladu s kontrolním řádem, má důvodné podezření, že k nesrovnalostem dochází i v jiných projektech žalobce. Dále žalovaný připomněl, že je na žalobce podáno trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestné činnosti.
19. Žalovaný konstatoval, že nakládání s již vyplacenými částmi dotace v rozporu s podmínkami, které byl žalobce povinen dle rozhodnutí o poskytnutí dotace dodržovat, je právě porušením podmínek, jejichž dodržení je podmínkou uplatnění nároku. K žádnému nezákonnému zásahu žalovaného proto nedošlo.
20. Žalovaný opět poukázal na zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“) a na § 51 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obchodních korporacích“). Žalovaný odmítá, že by se na něj nevztahovala povinnost dodržovat zásadu péče řádného hospodáře. Jsou to právě orgány státní správy, které vykonávají svou činnost primárně v souladu s touto zásadou a mají největší zájem na ochraně veřejných prostředků.
21. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Argumentace při jednání dne 7. 10. 2020

22. Žalobce při jednání setrval na své dosavadní argumentaci. Zopakoval, že žalovaný neunesl důkazní břemeno ohledně skutečnosti, že došlo k porušení pravidel dotace. Zdůraznil, že nelze ztotožňovat činnost žalobce a jiných spolků či jej ztotožňovat s určitými osobami. Poukázal na proporcionality vyplácení dotací.
23. Žalovaný při jednání zopakoval již dříve vyřčené. Uvedl, že žalobce měl podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Zdůraznil, že bylo jeho povinností postupovat s péčí řádného hospodáře.
24. Po jednání soud vyhlásil rozsudek, jímž žalobu zamítl. Soud předně konstatoval, že považuje pozastavení vyplácení dotace v dané věci spíše za nezákonný zásah, proti němuž se lze bránit žalobou dle § 82 soudního řádu správního. Následně dospěl k závěru, že jestliže žalovaný seznal, že u žalobce, který je personálně propojen s příjemcem dotací Karkulka z.s., vyvstává silné podezření, že nevede řádně evidenci docházky dětí do dětských skupin, postupoval správně, pokud pozastavil vyplácení dotace. Postup žalovaného tak byl v souladu se základními principy hospodaření s majetkem státu a nelze jej shledat nezákonným.

V. Rozsudek Nejvyššího správního soudu

25. Rozsudek městského soudu byl zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2021, č. j. 5 Afs 347/2020 – 43, kterým také byla věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení. Kasační soud dospěl k závěru, že pokud je vhodným prostředkem ochrany proti krácení dotace žaloba proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), je tento žalobní typ vhodným prostředkem ochrany též v případě pozastavení výplaty dotace. Zásahová žaloba tedy byla v daném případě nepřipustná (proti tvrzenému zásahu byly přípustné jiné prostředky soudní ochrany). Namísto toho, aby žalovaný v rozhodnutí označil důvody, pro něž považuje pozastavení výplaty dotace za odůvodněné, a městský soud tyto důvody pouze přezkoumal a ověřil zákonnost rozhodnutí, městský soud v rozporu se zásadami subsidiarity a posteriority obsaženými v § 5 s. ř. s. ve své podstatě suploval činnost žalovaného tím, že důvody pro pozastavení výplaty dotace vyhledal sám. Přitom vzhledem k tomu, že v dané věci bylo možno na základě námitek žalobce vydat rozhodnutí, měl soud pouze přezkoumat názor žalovaného obsažený v takovém rozhodnutí, nikoliv jej podstatným způsobem dotvořit.
26. Kasační soud se také zabýval otázkou, zda jsou splněny procesní podmínky pro posouzení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Shledal, že emailová zpráva ze dne 2. 3. 2020 představuje informování žalobce o pozastavení vyplácení dotace podle § 14e odst. 2 věty první rozpočtových pravidel. Podání žalobce ze dne 16. 3. 2020 označené jako „Výzva ke zjednání nápravy – ochrana před nezákonným zásahem“ je pak třeba posoudit podle jeho obsahu jako podání námitek ve smyslu § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel. A přípis žalovaného ze dne 23. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/74366 – 835/1, je dle kasačního soudu rozhodnutím o námitkách žalobce, byť nemá výrokovou část. Kasační soud dodal, že dvouměsíční lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu (§ 72 odst. 1 s. ř. s.) také byla zachována a rozhodnutí o námitkách je konečným rozhodnutím v dané věci – odvolání se proti němu nepřipouští.
27. Závěrem kasační soud závázal městský soud, aby poučil žalobce o možnosti změnit žalobní typ, neučiní-li tak žalobce bez výzvy. V případě, že žalobce žalobní typ změní, bude na městském soudu, aby posoudil, zda rozhodnutí o námitkách (přípis ze dne 23. 4. 2020) –

navzdory svým na první pohled zřejmým formálním i obsahovým nedostatkům – z hlediska zákonnosti ob stojí.

VI. Další postup v řízení

28. Po vrácení věci Nejvyšším správním soudem městský soud vyzval žalobce, aby upravil žalobu tak, že upřesní, zda se domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného nebo podává žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.
29. Na tuto výzvu reagoval žalobce podáním ze dne 23. 7. 2021, v němž změnil původní žalobní návrh tak, že nově žaloba směřuje proti rozhodnutí správního orgánu. Navrhl, aby soud vydal rozsudek, že rozhodnutí žalovaného o pozastavení dotace ze dne 23. 4. 2020, č. j. MPSV-2020/74366 – 835/1, se ruší.
30. Žalobce namítl, že rozhodnutí o pozastavení dotace nebylo vydáno v souladu se zákonem, když mělo být vydáno v souladu se správním řádem (§ 71) ve lhůtě 30 dnů od odeslání námitek. Stejně tak informace o pozastavení vyplacení dotace byla oznámena žalobci až přípisem ze dne 2. 3. 2020, tedy více jak 5 měsíců od doby, kdy měla být dotace vyplacena.
31. Žalobce namítl, že napadené rozhodnutí není jakkoliv řádné odůvodněno. Žalovaný uvedl pouze 2 důvody (argumenty) pro pozastavení vyplacení dotace, které žalobce považuje navíc pro svou obecnost za nepřezkoumatelné. K podanému trestnímu oznámení žalobce uvádí, že to není jakkoli blíže specifikováno. V době vydání rozhodnutí žádné trestní řízení s žalobcem nebylo vedeno. Tvrzení, že žalovaný musí jednat s péčí řádného hospodáře, žalobce považuje za „gumovou“ argumentaci, která se dá použít na jakékoliv jednání jakékoliv právnické osoby a nemá vazbu k jakýmkoliv právům a povinnostem žalobce. Rozhodnutí o pozastavení dotace nadto nesplňuje ani další zákonné povinnosti, a to poučení o opravných prostředcích.
32. V reakci na podání žalobce žalovaný uvedl, že setrvává na své předchozí argumentaci. Konstatoval, že žalobce nedodržel pravidla stanovená v kapitole 4.1.3 Specifické části pravidel pro žadatele a příjemce.
33. Usnesením ze dne 16. 8. 2021, č. j. 14 A 57/2020 – 119, soud připustil změnu návrhu na žalobu proti rozhodnutí správního orgánu.

VII. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

34. Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
35. Podle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech „*poskytovatel nemusí vyplatit dotaci nebo její část, domnívá-li se důvodně, že její příjemce v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta (...)*“.
36. Podle § 14e odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech „*poskytovatel o opatření podle odstavce 1 bez zbytečného odkladu vhodným způsobem informuje příjemce. Příjemce může do 15 dnů ode dne, kdy tuto informaci obdržel, podat poskytovateli proti tomuto opatření námitky. O námitkách rozhoduje ten, kdo stojí v čele poskytovatele.*“

37. Podle § 14e odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech „*v rozhodnutí o námitkách se rozhodne o tom, zda opatření poskytovatele bylo plně oprávněné, částečně oprávněné nebo zda oprávněné nebylo. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.*“
38. Z povahy věci se soud nejprve zabýval tím, zda není napadené „rozhodnutí“ žalovaného nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů, neboť v případě nepřezkoumatelnosti rozhodnutí by nebylo na místě posuzovat jeho zákonnost.
39. Za nesrozumitelné lze obecně považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jakým způsobem bylo rozhodnuto, jehož výrok je vnitřně rozporný nebo nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, dále takové rozhodnutí, z něhož není patrné, které osoby jsou jeho adresátem a kdo byl rozhodnutím zavázán, nebo je-li rozhodnutí stiženo formulační nesrozumitelností do té míry, že nedává smysl, který by svědčil o skutkových a právních důvodech rozhodnutí.
40. Rozhodnutí správního orgánu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže není zřejmé, které skutečnosti vzal správní orgán za podklad svého rozhodnutí, proč považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, proč považuje skutečnosti přdestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl či jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (viz již rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23).
41. Zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je však vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů přitom musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, sp. zn. 7 Afs 212/2006). Na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nelze klást nepřiměřeně vysoké požadavky. Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se například správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, sp. zn. 1 Afs 92/2012, bod 28).
42. Nepřezkoumatelným ale zůstává rozhodnutí, jehož odůvodnění se vůbec nevypořádává s námitkami účastníka řízení nebo obsahuje toliko obecný odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, neboť v takovém případě zcela chybějí důvody rozhodnutí. Za situace, kdy rozhodnutí správního orgánu nereflektuje námitky účastníků řízení a zásadní argumentaci, o níž se opírá, tedy soud musí přistoupit k jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost.
43. K nutnosti řádného odůvodnění rozhodnutí o krácení požadované částky dotace Nejvyšší správní soud v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, konstatoval, že opatření o nevyplacení dotace či její části je úkonem, který závazně zasahuje do práv a povinností příjemce dotace a naplňuje tak materiální stránku rozhodnutí; rovněž platí, že opatření musí naplňovat formální požadavky rozhodnutí. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uvedl, že „*rozpočtová pravidla výslovně stanoví, že je třeba příjemci dotace nevyplacení dotace nejen oznámit, ale*

oznámení musí obsahovat i určité formální náležitosti. V oznámení musí poskytovatel uvést rozsah krácení dotace a důvody, pro které ke krácení došlo. Musí přihlídnout i k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace (srov. § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel)“.

44. Vzhledem k závěru kasačního soudu v nyní posuzované věci, který ztotožnil krácení dotace a pozastavení výplaty dotace, se závěry rozšířeného senátu plně vztahují také na rozhodnutí o pozastavení vyplácení dotace. I v tomto případě dochází k zásahu do práv příjemce dotace, neboť mu nejsou poskytnuty dříve přislíbené finanční prostředky. Je tedy třeba trvat na tom, aby poskytovatel dotace a námitkový orgán přezkoumatelně a formálně správně sdělil, proč vyplácení dotace bude pozastaveno a proč nebude dotace proplacena v požadované výši a dříve plánovaném čase. A je také jeho povinností věcně reagovat na námitky příjemce dotace směřující proti pozastavení výplaty dotace. Zdejší soud si je vědom skutečnosti, že rozšířený senát interpretoval § 14e zákona o rozpočtových pravidlech ve znění účinném do 19. 2. 2015, který obsahoval výslovný požadavek na odůvodnění opatření o krácení dotace. Tato skutečnost však nic neměnila na povinnosti správních orgánů v nyní posuzované věci informaci o pozastavení vyplácení dotace i napadené rozhodnutí řádně odůvodnit.
45. V nyní posuzované věci (dle názoru kasačního soudu) představuje informování o pozastavení vyplácení dotace dle § 14e odst. 2 věty první rozpočtových pravidel email ze dne 2. 3. 2020. V tomto podání bylo žalobci sděleno, že mu zatím dotace nebude proplácena, neboť na projektech pánů K. aktuálně probíhá policejní vyšetřování z důvodu možného podvodu. Žalovaný dále doplnil, že tento postup je v souladu se závěry Evropské komise v jejích auditech.
46. Proti této „informaci o pozastavení vyplácení dotace“ podal žalobce (ve smyslu rozsudku kasačního soudu) námitky dne 16. 3. 2020, a to v rámci podání nazvaného „Výzva ke zjednání nápravy – ochrana před nezákonným zásahem“. Ty dále doplnil podáními ze dne 2. 4. 2020 a 9. 4. 2020, shodně nazvanými „návrh na přijetí opatření na ochranu proti nečinnosti“.
47. Námitky žalobce vypořádal žalovaný v nyní napadeném „rozhodnutí“ nazvaném „odpověď na návrh na přijetí opatření na ochranu proti nečinnosti“. V tomto „rozhodnutí“ žalovaný zopakoval, že je na žalobce jako příjemce dotace podáno trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestné činnosti a toto podání je Policií ČR prověřováno. Dále dodal, že jako organizační složka státu si musí počínat tak, aby svým jednáním majetek nepoškozoval a neodůvodněně nesnižoval jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku. I na něj se vztahuje povinnost dodržovat zásadu péče řádného hospodáře. Žalovaný tak využívá své legální pravomoci ověřit, že je s veřejnými prostředky nakládáno v souladu se zákonem a podmínkami poskytnutých dotací.
48. Takovýto způsob rozhodování však dle soudu z hlediska přezkoumatelnosti neobstojí.
49. Soud v první řadě podotýká, že napadená „rozhodnutí“ nejsou po formální stránce rozčleněna a označena tak, aby bylo zřejmé, která část rozhodnutí má být považována za výrok a která za odůvodnění. Poučení o oprávněném prostředku pak chybí úplně. Akty žalovaného tak postrádají základní formální náležitosti správního rozhodnutí (§ 47 správního řádu), ačkoliv jde o rozhodnutí vydaná ve správním řízení. Z judikatury přitom vyplývá, že především výrok rozhodnutí je konstitutivní, esenciální, a proto nepominutelnou součástí správního rozhodnutí, neboť v něm správní orgán formuluje svůj závazný názor v projednávané věci. (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2007, č. j. 7 As

7/2007-63). Z uvedeného důvodu musí být výrok jasný, srozumitelný, přesný a určitý, neboť pouze tato část rozhodnutí je závazná, schopná právní moci a vykonatelná. Jestliže tedy napadená rozhodnutí vůbec výrok rozhodnutí neobsahují (snad proto, že v průběhu správního řízení žalovaný deklaroval, že žádné rozhodnutí nevydal), tak již z toho důvodu jsou napadená „rozhodnutí“ stížena zásadní vadou. Napadená „rozhodnutí“ jsou tak v první řadě nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost spočívající v uvedených formálních vadách.

50. Na druhou stranu soud uvádí, že z obsahu rozhodnutí je zřejmé, z jakého důvodu bylo vyplácení dotace pozastaveno. Ačkoli v napadených rozhodnutích naprosto chybí jakýkoli odkaz na ustanovení rozpočtových pravidel, dle kterého žalovaný postupoval, dle soudu mohl žalobce seznat, že mu bylo pozastaveno vyplácení dotace z toho důvodu, že probíhá „vyšetřování na projektech pánů K.“, tedy z důvodu podezření na spáchání trestného činu. Tomu ostatně odpovídá také argumentace žalobce v „námitkách“ a v podáních na ně navazujících.
51. Soud však dospěl k závěru, že žalovaný v dostatečné míře na námitky žalobce nereagoval. Žalobce především opakovaně zpochybňoval, že by jakýkoli jeho projekt byl předmětem policejního vyšetřování (viz za všechny přípis ze dne 9. 4. 2020), stejně jako že by byl předmětem vyšetřování pan S. K. (viz „námitky“ ze dne 16. 3. 2020). Ve všech podáních také tvrdil, že splnil veškeré požadavky pro poskytnutí dotace.
52. Žalovaný však v napadeném „rozhodnutí“ opět pouze zopakoval, že bylo na příjemce (tj. žalobce) podáno trestní oznámení pro podezření za spáchání trestné činnosti. Takovéto obecné konstatování však dle soudu z hlediska přezkoumatelnosti neobstojí. Žalobce totiž v tomto smyslu nikterak nereagoval na námitky žalobce a nezohlednil tvrzení žalobce, že podaná trestní oznámení se týkají jiných projektů. Respektive dle soudu bylo povinností žalovaného alespoň v obecné míře uvést, čeho se týká prověřování ze spáchané trestné činnosti, na které poukazoval. Pouze tak by bylo možno přezkoumatelně posoudit, zdali prověřování takovéto trestné činnosti může být vztaženo též na projekty žalobce.
53. Žalobce také namítl, že postup žalovaného je v rozporu s cíli poskytování předmětné dotace a že je nevyplácením dotace narušeno jeho legitimní očekávání (viz přípis ze dne 9. 4. 2020). Ani na tyto námitky však žalovaný v napadeném rozhodnutí nikterak nereagoval. Za reakci na tyto námitky totiž nelze považovat obecný poukaz žalovaného na nutnost postupovat s péčí řádného hospodáře. Bylo povinností žalovaného konkrétně reagovat na tvrzení žalobce týkající se cílů předmětné dotace, jakož i na skutečnost, zdali dochází k narušení legitimního očekávání žalobce a zdali toto případné narušení legitimních očekávání obstojí.
54. Na uvedeném závěru nemůže nic změnit ani to, že žalovaný svůj postup odůvodnil ve vyjádření k žalobě, kde blíže vymezil, proč bylo na místě zkrátit žádost o platbu a argumentace žalobce není důvodná. Předmětem přezkumu ve správním soudnictví je v souladu s § 75 s. ř. s. napadené rozhodnutí správního orgánu, přičemž podle odstavce 1 citovaného ustanovení „při přezkoumání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu“. Soudu tedy nepřisluší vzít při přezkumu napadeného rozhodnutí v potaz důvody, které žalovaný uvedl až v řízení před soudem, tedy po podání žaloby, protože žalovaný nemůže svá pochybení „dohnat“ až ve vyjádření k žalobě.
55. Ze všech shora uvedených důvodů městský soud shledal napadené „rozhodnutí“ nepřezkoumatelným. Žalovaný při novém rozhodování bude povinen vydat rozhodnutí,

jež splňuje formální náležitosti rozhodnutí. V novém rozhodnutí se také bude muset řádně vypořádat s argumentací žalobce uvedenou v jeho námitkách podaných podle § 14e odst. 2 věty druhé rozpočtových pravidel. To žalobci nezaručuje úspěch ve věci, ale vydání přezkoumatelného správního rozhodnutí. Z těchto důvodů pak soud nemůže reagovat na věcné námitky žalobce, neboť ty budou předmětem dalšího řízení před žalovaným a soud nemůže konečné rozhodnutí žalovaného předjímat.

56. Závěrem soud podotýká, že pokud žalobce namítá, že rozhodnutí o pozastavení dotace nebylo vydáno v souladu se zákonem, tak lhůta pro vydání rozhodnutí je lhůtou procesní, na jejíž uplynutí zákon neváže žádné právní důsledky pro věc samu. Nedodržení zákonem stanovené lhůty pro vydání rozhodnutí ze strany správního orgánu I. stupně tak nemůže být důvodem pro zrušení takového rozhodnutí.

V. Závěr

57. Žalobce se svými námitkami tedy uspěl; městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku formálních náležitostí a v nedostatku důvodů dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Soud rozhodoval bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
58. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení, které sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a z odměny advokáta za pět úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby, účast při jednání dne 7. 10. 2020, podání kasační stížnosti a podání ze dne 23. 7. 2021) po 3100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. a), d), g), § 7 bodu 5, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (advokátní tarif), včetně náhrady hotových výdajů (5 x 300 Kč) podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. Advokát žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, a odměna se tak zvyšuje o částku 3 570 Kč odpovídající dani, kterou je advokát povinen odvést z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů. Náhradu nákladů dále tvoří soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč. Celkem tedy žalobci náleží (3 000 + 5 000 + 15 500 + 1 500 + 3 570 =) 28 570 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty 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, 25. srpna 2021

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu