



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové v právní věci

žalobkyně: **Univerzita Palackého v Olomouci**
sídlem Křížkovského 511/8, 771 47 Olomouc
zastoupena advokátem JUDr. Karlem Zuskou
sídlem Radlická 3185/1c, 150 00 Praha 5

proti

žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**
sídlem Karmelitská 529/5, 118 12 Praha 1

o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného

takto:

- I. Zásah žalovaného spočívající ve faktickém nevyplacení dotačních prostředků ve výši 3 127 578,55 Kč, přiznaných na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 0171/09/01 z 29. 11. 2011, ve znění dodatků, byl nezákonný.
- II. Žalovanému se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně spočívajícím ve faktickém nevyplacení dotačních prostředků ve výši 3 127 578,55 Kč, přiznaných na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace č. 0171/09/01 z 29. 11. 2011, ve znění dodatků.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 18 456 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Karla Zusky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá ochrany před nezákonným zásahem žalovaného. Ten spatřuje v tom, že jí žalovaný bezdůvodně nevyplatil část dotačních prostředků.
2. Pro rozhodnutí ve věci je podstatné, na základě jakého titulu žalovaný nevyplatil žalobkyni část dotace ve výši 3 127 578,55 Kč, a jakým způsobem k těmto prostředkům přistupoval.

II. Dosavadní průběh

3. Žalovaný rozhodnutím z 29. 11. 2011 (ve znění pozdějších dodatků) poskytl žalobkyni dotaci v celkové výši téměř 150 milionů Kč z operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace. Proplácení výdajů probíhalo ex-ante financováním. Mezi účastníky není sporné a potvrzuje to i monitorovací zpráva z 28. 2. 2015, že žalobkyně stavbu dokončila a splnila cíl dotačního projektu.
4. Žalobkyně na stavební práce vybrala společnost O.K.D.C. mont s. r. o., IČO 25385747 (dále jen „O.K.D.C.“). Ta se v průběhu stavby dostala do úpadku a bylo s ní zahájeno insolvenční řízení. V důsledku této skutečnosti nedokončila rozpracované stavební práce, a žalobkyně proto odstoupila od smlouvy o dílo. Novým dodavatelem se stala společnost VW WACHAL a. s., IČO 25567225 (dále jen „Wachal“). Tato společnost dokončila projektové práce.
5. Žalobkyně v průběhu roku 2014 jednala s insolvenční správkyní společnosti O.K.D.C. o inventarizaci skutečně provedených a fakturovaných stavebních prací. Zjistila při tom dvě nesrovnalosti (tzv. korekce) v celkové výši 6 574 941,09 Kč. První korekce ve výši 3 127 578,55 Kč (dále jen „první korekce“) spočívala ve zjištění, že některé práce byly provedeny v odlišném standardu, fakturovány nad rámec smluvního výkazu, nedostatečně reflektovaly smluvní ujednání apod. Druhá korekce ve výši 3 447 362,54 Kč (dále jen „druhá korekce“) spočívala ve vícepracích.
6. Částky ve výši nesrovnalostí uhradila žalobkyně společnosti O.K.D.C. z dotačních prostředků. Následně žalobkyně v návaznosti na výzvu žalovaného k vrácení nevyužitých prostředků předfinancování vrátila na speciální projektový účet částku 6 574 941,09 Kč.
7. Žalobkyně požádala 16. 1. 2015 o platbu (žádost č. 14/0171). V podkladech uvedla korekční faktury společnosti O.K.D.C. a doložila výpis z účtu, z něhož vyplývá, že finance vrátila žalovanému ze svých prostředků, a dohodu o protokolární inventarizaci s insolvenční správkyní společnosti O.K.D.C. Ve shodný den též doručila žalovanému monitorovací zprávu č. 13/0171, k níž přiložila vysvětlující zprávu k vyúčtování stavebních prací za období září 2014 – listopad 2014. Ve zprávě popsala první i druhou korekci a sdělila, že částku ve výši korekcí zaslala žalovanému ze svých prostředků na speciální investiční projektový účet.

8. V rámci řešení žalobkyniny žádosti o platbu ji žalovaný informoval e-mailem z 20. 3. 2015, že při kontrole žádosti o platbu zjistil nesrovnalost spočívající v korekcích u provedených stavebních prací. Žalovaný též uvedl, že zbývající výše předfinancování bude krácena o částku odpovídající korekcím s tím, že na výdaje pohlíží, jako kdyby došlo k jejich uhrazení a následnému odvodu za nesrovnalost, přičemž tuto část dotace nelze opětovně použít pro financování operace. Výdaje dotčené podezřením na nesrovnalost budou dle žalovaného zafixovány v rozpočtu dotačního projektu. Žalovaný v této souvislosti poradil žalobkyni, aby do aktualizovaného rozpočtu přidala sloupec „Částka dotčená šetřením podezření na nesrovnalost/PRK“.
9. Žalovaný vydal 6. 5. 2015 oznámení č. S-0171/09/02 (dále též „Oznámení“). Jím sdělil žalobkyni, že jí nevyplatí část dotace ve výši 6 574 941,09 Kč, neboť se domnívá, že porušila rozpočtovou kázeň. Žalovaný uvedl, že zjistil rozdíl mezi hodnotou skutečně provedených prací a částkami, které byly fakturovány a zaplacený.
10. V návaznosti na Oznámení podal žalovaný podnět příslušnému finančnímu úřad. Řízení před finančními orgány skončilo rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství z 30. 12. 2019, které zrušilo platební výměry a řízení zastavilo. Odvolací finanční ředitelství dospělo k závěru, že žalobkyně neporušila rozpočtovou kázeň.
11. Žalobkyně požádala 23. 4. 2020 žalovaného o vyplacení části dotace ve výši první korekce a svoji žádost 9. 3. 2021 urgovala. Žalovaný na urgenci odpověděl 28. 5. 2021 a uvedl, že žalovaný zevrubně celou věc posoudil a dospěl k závěru, že žalobkynina žádost je bezpředmětná.
12. Žalobkyně dále požádala žalovaného o uplatnění opatření proti nečinnosti. I tuto žádost považoval žalovaný za bezpředmětnou, neboť za vyřízení věci považoval výše uvedený přípis z 28. 5. 2021.
13. Pro věc je podstatné, že žalobkyni byla na základě Oznámení fakticky snížena celková částka dotace o výši nesrovnalostí, tj. 6 574 941,09 Kč.

III. Žalobní argumentace

14. Žalobkyně je přesvědčena, že žalovaný nemá žádný právní titul, na jehož základě by mohl zadržovat dotaci ve výši první korekce.
15. Žalovaný nemohl na základě Oznámení o nevyplacení části dotace s konečnou platností snížit výši dotace. Oznámení dle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., rozpočtových pravidel, bylo pouze dočasné a záviselo na rozhodnutí orgánů finanční správy. Odvolací finanční ředitelství pravomocně rozhodlo, že žalobkyně neporušila rozpočtovou kázeň. Tímto rozhodnutím je žalovaný vázán a v návaznosti na něj pozbylo Oznámení účinků.
16. Žalovaný však závěr Odvolacího finančního ředitelství nerespektuje a nadále zadržuje výplatu části dotace. Na základě své domněnky o tom, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň, snížil žalovaný celkovou výši způsobilých výdajů, které žalobkyně vynaložila na stavební práce společnosti Wachal.
17. Tímto postupem žalovaný porušil právní úpravu a zasáhl do žalobkynina legitimního očekávání. Rozhodnutí o dotaci představuje dle judikatury závazný příslib ze strany poskytovatele, že příjemci dotaci poskytne při splnění dotačních podmínek. Žalobkyně postupovala v souladu s podmínkami, a žalovaný má proto povinnost jí dotaci vyplatit.

Ústavní soud dovodil, že i samotné dočasné pozastavení výplaty je způsobilé zasáhnout do ústavních práv příjemce dotace. Tím spíše je k tomu způsobilé trvalé nevyplacení.

18. Dle žalobkyně naplňuje jednání žalovaného znaky nezákonného zásahu. Nevyplacení části dotace zasahuje do žalobkyniných práv a žalobkyně nemá žádné jiné právní prostředky, kterými by se mohla domáhat ochrany.
19. Žalobkyně navrhuje, aby soud určil, že zásah žalovaného je nezákonný, a zakázal žalovanému, aby v něm pokračoval.

IV. Vyjádření žalovaného

20. Žalovaný s podanou žalobou nesouhlasí a navrhuje její zamítnutí.
21. Žalovaný předně namítl opožděnost žaloby. Odvolací finanční ředitelství zrušilo platební výměry a zastavilo řízení již 30. 12. 2019. Doručením tohoto rozhodnutí začala žalobkyni běžet dvouměsíční subjektivní lhůta, přičemž žalobkyně začala situaci řešit až v dubnu 2020.
22. Pro případ včasnosti žaloby žalovaný uvedl, že žalobu považuje za nedůvodnou. Žalobkyně měla v rámci dotačního projektu provést stavební práce. Vzhledem k tomu, že společnost O.K.D.C. nemohla dílo dokončit, vrátila žalobkyně první korekci, která představovala nezpůsobilé výdaje vzniklé při provádění zakázky společností O.K.D.C. Částku v této výši uhradila žalobkyně společnosti z dotačních prostředků, ale práce a dodávky popsané ve výkazu výměr buď nebyly provedeny, byly v odlišném standardu, než požadoval smluvní výkaz výměr, nebo byly vyfakturovány nad rámec smluvního výkazu výměr. Žalobkyně prostředky omylem vrátila jako vratku nevyužitého předfinancování na výdajový účet. Žalobkyně však nevracela nevyužité prostředky, ale nezpůsobilé výdaje, které neoprávněně použila.
23. Teprve poté, co žalovaný oznámil podezření na nesrovnalost 30. 3. 2015, žalobkyně vysvětlila vrácení částky. Její postup však nebyl správný, neboť nezpůsobilé výdaje měla vrátit na depozitní účet žalovaného. Zásadní rozdíl spočívá v tom, že zatímco nevyužité platby, které patří na výdajový účet, lze následně použít, nezpůsobilé výdaje, které patří na depozitní účet, znovu využít nelze. Žalovaný žalobkyni upozornil, že na korekce se pohlíží, jako kdyby byly vyplaceny a následně odvedeny za nesrovnalost, tudíž tuto část dotace nebude již možné opětovně použít.
24. Oznámením o nevyplacení části dotace z 6. 5. 2015 došlo formálně k nevyplacení části ve výši 6 574 941,09 Kč, kterou však již žalobkyně předtím sama vrátila. Žalovaný mohl část dotace trvale nevyplatit, neboť v době vydání oznámení již žalobkyně nedisponovala finančními prostředky z dotace. Danou část žalobkyně použila na zaplacení prací společnosti O.K.D.C., ale vzhledem k nezpůsobilosti těchto výdajů vrátila část dotace ze svých prostředků. Poslední faktura společnosti O.K.D.C. byla uhrazena 22. 10. 2014, proto v květnu 2015 již nebyla zakázka společnosti O.K.D.C. předfinancována.
25. Skutečnost, že stavební práce dokončila společnost Wachal, není podstatná. Je totiž nutné rozlišovat mezi zakázkou pro původního dodavatele a zakázkou pro následného dodavatele. Žalobkyně příslušnou část dotace (první korekci) zaplatila již v průběhu roku 2013 za práce, které nebyly provedeny, nebo byly provedeny v rozporu se smlouvou o dílo. Opětovně na tyto prostředky žalobkyně neměla nárok. I z dotačního rozhodnutí vyplývá, že žalobkyně je povinna zajistit financování nezpůsobilých výdajů nezbytných pro řádné a včasné dokončení projektu. Skutečnost, že si žalobkyně byla vědoma toho, že

jde o nezpůsobilé výdaje, vyplývá i z odůvodnění rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství. Je povinností žalobkyně, aby naplnila účel dotace.

V. Replika žalobkyně

26. Žalobkyně zaslala k vyjádření žalovaného repliku. V ní uvedla, že žalobu považuje za včasnou, neboť musela nejprve vyčerpat právní prostředky ochrany a navíc je namítaný zásah zásahem trvajícím.
27. Tvzení žalovaného o nezpůsobilosti výdajů se objevuje poprvé ve vyjádření k žalobě a žalovaný ho neopírá o žádný právní titul, dotační podmínku či zákonné ustanovení. Žalovaný též neuvádí, proč by původně nezpůsobilé výdaje, které nejsou porušením rozpočtové kázně a žalobkyně je nesla ze svých zdrojů, nemohly být nahrazeny výdaji novými. Žalobkyně svými prostředky kryla výdaje na práce společnosti O.K.D.C., čímž napravila možný závadný stav způsobený nezpůsobilostí výdajů. U tzv. vratky nevyužitých prostředků je nepochybné, že je lze znovu vyplatit příjemci dotace. I pokud by se v případě žalobkyně o tuto vratku nejednalo, je situace dostatečně obdobná, aby se postupovalo stejným způsobem.
28. V posuzované věci měly finanční orgány pravomoc rozhodnout o porušení rozpočtové kázně. Není možné, aby vedle toho existovala obdobná pravomoc žalovaného trvale nevyplatit část dotace. Žalovaný je vázán názorem finančních orgánů. Svým postupem se jejich závěry snaží obejít, neboť *de facto* krátí způsobilé výdaje na práce společnosti Wachal. Pokud Odvolací finanční ředitelství rozhodlo, že proplacením výdajů na nedokončené stavební práce dle faktur vydaných společností O.K.D.C. nedošlo k porušení rozpočtové kázně, není možné, aby na základě těchto plateb žalovaný vyvozoval pro žalobkyni jakékoliv sankční důsledky bez opory v právní úpravě a dotačních podmínkách.
29. Žalobkyně splnila všechny zákonné a dotační podmínky k vyplacení části dotace ve výši první korekce. Stavební práce, jejichž úhradu žádá, byly od počátku součástí dotačního projektu a jejich vynaložení bylo nezbytné pro dosažení účelu projektu.

VI. Duplika žalovaného

30. Žalovaný reagoval na žalobkyninu repliku svoji duplikou. V ní uvedl, že nezpůsobilé výdaje jsou vymezeny v dotačním rozhodnutí, z něhož vyplývá i povinnost žalobkyně zajistit financování nezpůsobilých výdajů. Nesrovnalostí je každé porušení podmínek, za kterých byly prostředky převedeny příjemcům. K nesrovnalosti dochází v okamžiku převodu finančních prostředků na jiný bankovní účet k úhradě nezpůsobilých výdajů.
31. Žalobkyně spotřebovala část dotačních prostředků na nezpůsobilé práce společnosti O.K.D.C. Pokud by dopředu věděla, že jde o nezpůsobilé výdaje, mohla je hradit ze svých prostředků a nedopustila by se porušení svých povinností. To se však nestalo, neboť žalobkyně uhradila tyto práce z dotačních prostředků, čímž způsobila nesrovnalost, kterou nemohla napravit ani následným proplacením nezpůsobilých výdajů ze svých prostředků. Neoprávněné použití dotačních prostředků nelze zhojit.
32. Závěr Odvolacího finančního ředitelství se na posuzovanou věc nevztahuje, neboť ředitelství posuzovalo jiné pochybení žalobkyně (zaslání vlastních prostředků na nesprávný účet). Žalovaný měl pravomoc dotační prostředky trvale nevyplatit, neboť žalobkyně v okamžiku vydání opatření o nevyplacení části dotace nedisponovala s těmito dotačními prostředky. Tato možnost vyplývá výslovně i z příručky pro příjemce příslušného operačního programu. Z této příručky též vyplývá, že výdaje dotčené

nesrovnalostí nelze použít v rámci projektu na financování dalších aktivit, na což byla žalobkyně upozorněna. Oznámení o nevyplacení je nadále účinné.

VII. Triplika žalobkyně

33. Žalobkyně zaslala soudu v reakci na dupliku žalovaného svoji tripliku. V ní zopakovala svoji dosavadní argumentaci a zdůraznila, že žalovaný neměl pravomoc k trvalému nevyplacení dotace. V posuzované věci navíc nedošlo k neoprávněnému použití financí, a pro snížení celkové výše dotace proto není žádný důvod.

VIII. Ústní jednání

34. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)
35. Žalobkyně setrvala na své argumentaci a odkázala na ni. Zdůraznila závěr finančních orgánů, že nedošlo k porušení rozpočtové kázně a skutečnost, že výdaje na práce, které byly předmětem korekcí, nesla ze svých prostředků. Je přesvědčena, že se o nezpůsobilé výdaje nejednalo. Žalovaný mohl výplatu části dotace dočasně pozastavit, neměl však právo ji s konečnou platností snížit, neboť byl vázán závěrem finančních orgánů. Navrhla, aby soud žalobě vyhověl a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.
36. Žalovaný též odkázal na svoji písemnou argumentaci. Žalobkyně uhradila z dotačních prostředků nezpůsobilé výdaje, čímž porušila své povinnosti. To má za následek snížení dotace. Z jednání i vyjádření žalobkyně je zřejmé, že i ona považovala výdaje za nezpůsobilé. Právním titulem pro snížení dotace bylo Oznámení. Žalovaný též poukázal na to, že žalobkyně se domáhá vyplacení pouze jedné z korekcí. Její postup proto není zcela konzistentní. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu odmítl pro opožděnost, případně zamítl, neboť tvrzený zásah není nezákonný.
37. Soud na ústním jednání provedl následující důkazy: *rozsudek Krajského soudu v Ostravě z 30. 1. 2019, čj. 65 Af 6/2017-69, rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství z 30. 12. 2019, Metodický pokyn č. 20 k Příručce pro příjemce OP VaVpl 2007 – 2013, verze 5.0 a Příručku pro příjemce Operačního programu Výzkum a vývoj pro inovace 2007 – 2013.*
38. Soud neprováděl důkazy předložené žalobkyní. Jedná se totiž o dokumenty (dotační rozhodnutí s dodatky, Oznámení, vysvětlující zpráva a další), které jsou součástí spisové dokumentace. V případě dotačního rozhodnutí a jeho dodatků jde o dokumenty, které by měly být součástí spisové dokumentace, ač je žalovaný nepředložil, neboť je nemohl dohledat. Oběma stranám jsou tyto dokumenty známy a na jednání k dotazu soudu učinily jejich obsah nesporným.

IX. Posouzení věci soudem

39. Žalobkyně se domáhá ochrany před nezákonným zásahem. Dle § 82 s. ř. s., *se každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen „zásah“) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný.*
40. Žalobkyně spatřuje zásah v tom, že jí žalovaný nevyplatil část dotace. Domáhá se jednak vyslovení, že takový postup byl nezákonný, jednak toho, aby soud žalovanému zakázal

porušovat žalobkynina práva. Jde tedy o kombinaci petitu deklaratorního a zápůřčího. Taková kombinace je možná [srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) z 26. 3. 2021, čj. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, *Žaves*, bod 108].

41. Ochranu před nezákonným zásahem poskytuje správní soud tehdy, je-li žalobce přímo (1. podmínka) zkrácen na svých právech (2. podmínka) nezákonným (3. podmínka) zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“ v širším smyslu) správního orgánu, které nejsou rozhodnutím (4. podmínka), a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo (5. podmínka). Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze žalobci ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout (srov. rozsudek NSS ze dne 17. 3. 2008, čj. 2 Aps 1/2005-65, publ. č. 603/2005 Sb. NSS).
42. Soud přitom musí nejprve zkoumat splnění čtvrté podmínky, neboť neexistence zásahu vede k nepřijatelnosti žaloby (srov. rozsudky NSS z 19. 9. 2007, čj. 9 Aps 1/2007-68, č. 1382/2007 Sb. NSS, a z 18. 12. 2019, čj. 6 As 167/2019-36, č. 3973/2020 Sb. NSS).
43. Soud se s ohledem na uvedené nejprve zabýval splněním podmínek řízení a poté nezákonností samotného zásahu.

IX.A Podmínky řízení

44. Namítaný zásah může být zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Obecně platí, že zásahem může být i omisivní jednání správního orgánu v případech, kdy má orgán konat z úřední povinnosti, neboť jsou splněny všechny zákonné podmínky. Výsledkem činnosti správního orgánu nicméně nesmí být rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). Žalobkyně se nedomáhá vydání žádného rozhodnutí, ale faktického konání – vyplacení části dotace. Judikatura NSS dospěla k závěru, že nevyplacení části dotace může být za určitých podmínek zásahem, neboť jsou příjemci dotace zadržovány finanční prostředky, na něž má nárok (srov. rozsudek NSS z 26. 10. 2017, čj. 9 Afs 168/2017-36, bod 28). Čtvrtá podmínka výše uvedeného testu je splněna. Žaloba je přijatelná.
45. Dle § 85 s. ř. s. platí, že *žaloba je nepřijatelná, lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky; to neplatí v případě, domáhá-li se žalobce pouze určení, že zásah byl nezákonný*. V posuzované věci se žalobkyně nedomáhá vydání pouze deklaratorního výroku, ale též výroku zápůřčího. Rozpočtová pravidla ani jiný právní předpis jí však neposkytují prostředek, který by mohla pro svou ochranu využít. Žaloba je proto přípustná. Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, kterou žalobkyně podala, je nadbytečná. Žalobkyně se nedomáhala vydání rozhodnutí ani zahájení řízení z moci úřední, opatření dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, proto není na místě. Uplatnění tohoto prostředku však na přípustnosti ani včasnosti žaloby nemá žádný vliv.
46. Dle § 84 odst. 1 *žaloba musí být podána do dvou měsíců ode dne, kdy se žalobce dozvěděl o nezákonném zásahu. Nejpozději lze žalobu podat do dvou let od okamžiku, kdy k němu došlo*.
47. V posuzované věci se jedná o trvalý zásah, neboť dle žalobních tvrzení žalovaný zadržuje žalobkyni finanční prostředky, které jí má poskytnout. U trvalých zásahů počíná lhůta pro podání žaloby běžet po dobu trvání zásahu každý den znovu (srov. nálezy Ústavního soudu z 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, *EUROVIA*, a rozsudek NSS z 31. 7. 2019, čj. 10 As 255/2017-101, č. 3923/2019 Sb. NSS). Žalobkyni proto nemohla lhůta pro podání žaloby uběhnout.

48. Vzhledem ke splnění podmínek řízení se soud dále věnoval důvodnosti samotné žaloby.

IX.B Důvodnost žaloby

49. V důsledku jednání žalovaného mohla být žalobkyně přímo zkrácena na svých právech. Příjemcem přiznané dotace je přímo žalobkyně a nevyplacení části, na který by žalobkyně měla nárok, zasahuje do jejích práv, a to přinejmenším do práva na ochranu majetku ve smyslu čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Soud proto považuje za splněnou i první a druhou podmínku testu uvedeného výše v bodu 41. Sporné mezi účastníky je, zda byl zásah žalovaného nezákonný.
50. Pro posouzení důvodnosti žaloby je podstatné si nejprve ujasnit, na jakém podkladu vydal žalovaný Oznámení. Z žalobních tvrzení, vyjádření žalovaného a správního spisu, který žalovaný soudu předložil, plynou dvě možnosti: buď šlo o opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, nebo šlo o nevyplacenou část dotace ve smyslu § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel.
51. Pro zodpovězení otázky, zda mohlo jít o opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, je zásadní určit, jaká právní úprava je na věc aplikovatelná.
52. Žalovaný rozhodl o poskytnutí dotace 15. 2. 2010 a oznámil žalobkyni nevyplacení její části 6. 5. 2015. Možnost odmítnout vyplatit dotaci nebo její část upravuje § 14e rozpočtových pravidel. Jeho znění bylo významně novelizováno zákonem č. 25/2015 Sb. Zákon stanovil svoji účinnost v čl. III od 1. 1. 2015, nicméně byl přijat až 20. 1. 2015 a ve Sbírce zákonů publikován až 5. 2. 2015. S ohledem na § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů, a rozsudek NSS z 28. 11. 2008, čj. 4 Ans 5/2007-60, č. 1791/2009 Sb. NSS, je za den účinnosti novelizačního zákona nutno považovat 20. 2. 2015 (ze stejného dne účinnosti vychází např. i Matušková, T.: *Problematické aspekty soudního přezkumu nevyplacení dotace*. Soudní rozhledy 11-12/2018, s. 346). Přejícné ustanovení novelizačního zákona (čl. II) stanovilo, že právní vztahy vzniklé z rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaného přede dnem nabytí jeho účinnosti se posoudí dle dosavadního znění rozpočtových pravidel. Vztah mezi žalobkyní a žalovaným z dotačního rozhodnutí vznikl před účinností novelizačního zákona. Pro posouzení věci je proto rozhodné znění rozpočtových pravidel účinné do 20. 2. 2015.
53. V rozhodném znění stanovil § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, že *poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie*. Opatření o nevyplacení dotace se podle rozhodného znění mohlo týkat pouze domnělého porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Teprve novelizační zákon č. 25/2015 Sb. rozšířil možnost nevyplatit část dotace i pro domnělé porušení dalších povinností či dotačních podmínek. Tomu odpovídá i *Příručka pro příjemce OP VaVpl verze 5.0*, která na str. 128 a 129 spojuje vydání opatření dle § 14e pouze s nesrovnalostmi, které se týkají veřejných zakázek.
54. V Oznámení žalovaný uvedl, že: „*Nevyplácí příjemci dotace část přiznané dotace*“. Nesrovnalost či porušení rozpočtové kázně popsal žalovaný takto: „*V návaznosti na provedenou inventarizaci stavu provedených a skutečně vyfakturovaných stavebních prací během roku 2014 byly ze strany příjemce zjištěny rozpory mezi hodnotou skutečně provedených prací a částkami v jednotlivých fakturačních obdobích fakturovaných a příjemcem uhrazených a nárokováných SÚD*“. Žalovaný označil jako podmínky, které žalobkyně porušila, čl. VI. dotačního rozhodnutí (*Způsobilé výdaje*) a § 44 rozpočtových pravidel. V odůvodnění

oznámení uvedl, že „V návaznosti na provedenou inventarizaci stavu provedených a skutečně fakturovaných stavebních prací během léta roku 2014 byly ze strany příjemce zjištěny rozpory mezi hodnotou skutečně provedených prací a částkami v předchozích fakturačních obdobích fakturovaných a příjemcem zaplacených. Korekce jsou rozděleny na dvě kategorie. V případě Korekce I se jedná např. o práce provedené v odlišném standardu, fakturované nad rámec smluvního výkazu z důvodu chyb ve vzorcích, nedostatečné reflektování dodatků ke smlouvě o dílo a ztrátu nebo poškození již fakturovaných dodávek do doby odstoupení od smlouvy. Hodnota takto vyčíslené korekce je ve výši 3 127 578,55 Kč. V případě Korekce II se jedná o práce a dodávky skutečně provedené, ale nezahrnuté ve smluvním výkazu výměr, nicméně nezbytné pro dokončení díla v požadovaném rozsahu a kvalitě. Tyto práce ale nebyly řešeny standardní cestou změnového listu a dodatku smlouvy. Hodnota takto vyčíslené korekce je ve výši 3 447 362,54 Kč“.

55. Z odůvodnění Oznámení je zřejmé, že dle žalovaného neměla žalobkyně porušit pravidla pro zadávání veřejných zakázek. Oznámení proto nemohlo být opatřením dle § 14e rozpočtových pravidel, neboť žalovaný neměl dle aplikovatelné právní úpravy právo nevyplatit část dotace pro porušení jiných povinností či dotačních podmínek.
56. Z Oznámení vyplývá, že žalovaný považoval za porušení žalobkyniných povinností použití dotačních prostředků na nezpůsobilé výdaje, což ostatně zopakoval i ve svých vyjádřeních k žalobě. Takové jednání může být porušením rozpočtové kázně dle čl. XXIII dotačního rozhodnutí (ve znění dodatků) a § 44 odst. 1 písm. b) či j) rozpočtových pravidel. To potvrzuje i Příručka pro příjemce OP VaVpl verze 5.0, která v bodu 5.15 Nesrovnalosti uvádí, že „K nesrovnalosti ve smyslu porušení rozpočtové kázně prakticky dochází v okamžiku převodu finančních prostředků ze zvláštního účtu projektu na jiný bankovní účet bez souvislosti s realizací projektu či k úhradě nezpůsobilých výdajů“. Příručka zároveň umožňuje žalovanému „pozastavit platbu výdajů, které jsou dotčeny podezřením na nesrovnalost, a to až do doby, než je srovnalost potvrzena, resp. nepotvrzena“ (bod 5.15, str. 127 Příručky).
57. Výše uvedenému odpovídá i další postup žalovaného. Ten 1. 7. 2015 oznámil podezření z porušení rozpočtové kázně příslušnému finančnímu úřadu. V oznámení uvedl, že žalobkyně porušila své povinnosti vyplývající z dotačního rozhodnutí, a to čl. VI Způsobilé výdaje. Dále uvedl, že za porušení těchto povinností nevyplatil žalobkyni částku ve výši 6 574 941,09 Kč a požádal finanční úřad o započtení této částky do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně. Odkázal přitom na § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, dle kterého se do plnění povinnosti provést odvod za porušení rozpočtové kázně, kterým je neoprávněné použití dotace, započítávají i částky, které poskytovatel dosud nevyplatil, protože se domnívá, že byla porušena rozpočtová kázeň.
58. Je proto zřejmé, že žalovaný považoval částku 6 574 941,09 Kč za prostředky, které může žalobkyni vyplatit, ale dosud tak neučinil a zadržuje je z důvodu podezření, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň.
59. Pro věc je dále podstatné, že žalovaný považoval finanční prostředky, které žalobkyně vrátila v prosinci 2014, za vratku nevyužitého předfinancování projektu. Žalovaný vyzval žalobkyni 28. 11. 2014, aby provedla revizi stavu čerpání a v případě, že zjistí, že část poskytnutých prostředků do konce roku nevyužije, požádal ji žalovaný, aby prostředky vrátila na výdajový účet č. 821001/0710. Žalobkyně revizi provedla a 5. 12. 2014 oznámila žalovanému, že mu zasílá částku 6 574 941,09 Kč na uvedený účet. Ve správním spise je

založen podklad pro kompenzaci, z něhož vyplývá, že žalovaný považoval avizovanou platbu za vratku předfinancování projektu, prověřil návrh na uskutečnění kompenzace a souhlasil s ním.

60. Stejný závěr vyplývá z vyúčtování žádosti o platbu č. 13/0171, kterou žalovaný schválil 15. 12. 2014. V ní uvedl v části *Úprava/zamítnutí žádosti o platbu z důvodů*: „Příjemce zaslal zpět nevyužité předfinancování, které mu bylo poskytnuto v roce 2014, a to v celkové výši 6 574 941,09 Kč“. Ve vyúčtování žádosti o platbu č. 14/0171, kterou žalovaný schválil 6. 5. 2015, uvedl v této části: „*Výše požadovaných investičních prostředků byla na základě Oznámení o nevyplacení části dotace č. S-0171/09/02 pozastavena celkem o 6 574 941,09 Kč*“.
61. Závěru, že žalovaný k prostředkům, které mu žalobkyně vrátila na účet, přistupoval jako k dosud nevyplacené části dotace, resp. k vratce nevyčerpaného předfinancování, svědčí i skutkový závěr, který učinil Krajský soud v Ostravě v rozsudku z 30. 1. 2019, čj. 65 Af 6/2017-69. Krajský soud v něm přezkoumával prvotní rozhodnutí Odvolacího finančního ředitelství, které dospělo k závěru, že žalobkyně porušila svým jednáním rozpočtovou kázeň. Krajský soud ze správního spisu zjistil, že žalovaný sdělil správci daně 21. 5. 2015, že prostředky, které žalobkyně vrátila na jeho účet 10. 12. 2014, jsou nevyužité prostředky plateb předfinancování. Zdůraznil, že jde o standardní postup, aby v případě nevyužití prostředků v předmětném roce prostředky nepropadly na depozitní účet a bylo možné je na základě vratky dále využít v operačním programu. Krajský soud z e-mailu žalovaného cituje k povaze Oznámení, že: „Oznámení o nevyplacení části dotace je ze stran ŘO možné vystavit pouze v případě, že částka nevyplaceného předfinancování je minimálně ve výši předmětného podezření na porušení rozpočtové kázně/nesrovnalosti. Právě díky vratce předfinancování, kterou příjemce uskutečnil ke dni 10. 12. 2015, bylo předfinancování v dostatečné výši, a tak ze strany ŘOI mohlo dojít k vystavení Oznámení č. S-0171/09/02 o nevyplacení části dotace, na základě kterého nebude částka dotčená podezřením na nesrovnalost příjemci v rámci předfinancování vyplacena. Provedená vratka předfinancování neznamená vrácení prostředků vztahujících se k nesrovnalosti, a pokud by nedošlo k vystavení Oznámení, příjemce by si tyto prostředky mohl v dalším roce opět zažádat. Tím pádem nedošlo k duplicitnímu krácení částky dotčené podezřením na nesrovnalost“ (bod 7 rozsudku čj. 65 Af 6/2017-67; zvýraznění provedl zdejší soud).
62. Soud považuje na základě výše uvedeného za nepochybné, že žalovaný jednak považoval žalobkynin vrácené peníze za vratku předfinancování, jednak měl za to, že v případě neporušení rozpočtové kázně bude možné prostředky žalobkyni opět vyplatit. Tento svůj postoj žalovaný vyjadřoval i v době, kdy již měl k dispozici podklady o tom, že žalobkyně vrátila částku ve výši první korekce ze svých prostředků a že se tak stalo v návaznosti na nezpůsobilé výdaje spočívající ve vadném plnění společnosti O.K.D.C. Žalobkyně totiž doložila k žádosti o platbu č. 14/0171 z 16. 1. 2015 výpis z investičního bankovního účtu vedeného pro dotační projekt u Komerční banky, a. s., z něhož je zřejmé, že na něj vložila ze svých prostředků dvě platby v celkové výši 6 574 941,09 Kč. Žalobkyně spolu s žádostí o platbu předložila též dohodu o protokolární inventarizaci z 22. 9. 2014, kterou uzavřela s insolvenční správkyní společnosti O.K.D.C. Shodný den (16. 1. 2015) žalobkyně doručila žalovanému též monitorovací zprávu č. 13/0171. K ní přiložila mj. vysvětlující zprávu k vyúčtování stavebních prací za období září 2014 – listopad 2014, v níž popsala jednání s insolvenční správkyní společnosti O.K.D.C. a podpis dohody o protokolární inventarizaci. Žalovanému též sdělila, že v rámci inventarizace zjistila rozpory mezi skutečně provedenými pracemi a pracemi fakturovanými a zaplacenými. Popsala též první

i druhou korekci a sdělila jejich výši s tím, že tato částka byla z vlastních prostředků žalobkyně žalovanému vrácena na speciální investiční projektový účet.

63. Následné řízení o porušení rozpočtové kázně skončilo rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství z 30. 12. 2019 tak, že bylo zastaveno. Odvolací finanční ředitelství přitom dospělo k závěru, že žalobkyně rozpočtovou kázeň neporušila.
64. Podle § 44a odst. 9 rozpočtových pravidel ve spojení s § 10 odst. 1 písmeno g) zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, vykonávají správu odvodů za porušení rozpočtové kázně a penále finanční úřady podle daňového řádu. Porušitel má při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně postavení daňového subjektu. Porušení rozpočtové kázně má pravomoc konstatovat výlučně příslušný správce daně (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS z 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, č. 3579/2017 Sb. NSS, *Jihočeská univerzita*, bod 61).
65. V případech, kdy má poskytovatel dotace pravomoc platbu dotace pozastavit, neboť k porušení rozpočtové kázně už došlo, je povinen respektovat závěry správce daně (srov. citované usnesení NSS čj. 6 Afs 270/2015-48, body 75 a 77). Neučiní-li tak a platbu nadále zdržuje, může se příjemce dotace domáhat ochrany zásahovou žalobou (srov. již citovaný rozsudek NSS čj. 9 Afs 168/2017-36). Jak uzavírá odborná literatura: „*Poskytovatel musí dotaci vyplatit, aniž by bylo třeba rozhodnutí o pozastavení výplaty dotace jakkoliv odstraňovat, neboť dočasnost vyplývá z jeho povahy a poskytovatel o něj opírá zákonnost postupu pouze do skončení šetření správce daně*“ (op. cit. Matušková, T.: *Problematické aspekty soudního přezkumu nevyplacení dotace*). Opatření o nevyplacení části dotace v takovém případě pozbývá účinků a poskytovatel nemá žádnou oporu pro to, aby na nevyplacení dotace dále trval (srov. rozsudek NSS ze 17. 10. 2018, čj. 6 Afs 358/2017-39, bod 34).
66. Ze zjištění, které soud učinil ze správního spisu, vyplývá poněkud odlišná situace, než která obvykle byla předmětem uváděné judikatury. V ní totiž poskytovatelé dotace zpravidla opírali svůj postup o řádně vydané opatření dle § 14e rozpočtových pravidel. V posuzované věci však o takové opatření nešlo a žalovaný svým postupem navodil odlišnou situaci.
67. Žalobkyně od počátku nijak nezastírala, že finanční prostředky žalovanému vrací na účet pro nevyužité části dotace ze svých prostředků. Tato skutečnost vyplývá z podkladů k žádosti o platbu č. 14/0171 a žalobkyně ji výslovně uvedla i v oznámení o nesrovnalosti. Žalovaný k těmto prostředkům následně přistupoval jako k vratce nevyužitých dotačních prostředků, která se stala součástí prostředků dosud nevyplacené dotace. Tím vytvořil jednoznačný dojem, že prostředky, jejichž výplatu pozastavil, se dají opět vyplatit v případě, že žalobkyně neporušila rozpočtovou kázeň. Situaci žalovaný neosvětlil, ani v e-mailu z 20. 3. 2015, v němž uvedl, že výše předfinancování bude krácena o částku odpovídající korekcím. Z textu e-mailu je totiž zřejmé, že konečné zkrácení či nevyplacení této částky závisí na výsledku šetření podezření o porušení rozpočtové kázně. Navíc i pokud by zde žalovaný chtěl vyjádřit svůj názor, že prostředky již nebude možné opětovně využít, jeho následné jednání i vyjádření, jak vůči žalobkyni, tak vůči finančním orgánům je s tímto názorem v příkrém rozporu.
68. Z postupu žalovaného mohla žalobkyně nabýt dojmu, že částka ve výši první korekce, kterou žalovanému vrátila, bude využitelná v dalších etapách v případě, že svým jednáním neporušila rozpočtovou kázeň. Žalobkyně naopak nemohla v důsledku jednání žalovaného nabýt dojmu, že jí byla s konečnou platností snížena částka dotace. Nemohla ani nijak

očekávat, že částka, kterou vrátila ze svých prostředků, jí nebude vyplacena bez ohledu na výsledek řízení o porušení rozpočtové kázně.

69. Žalovaný postupoval, jako kdyby mu svědčilo oprávnění nevyplatit část dotace dle § 44a odst. 5 písm. b) rozpočtových pravidel, a to jak vůči žalobkyni, tak vůči finančnímu úřadu. Tím vytvořil legitimní očekávání žalobkyně, že jí je vyplacení finančních prostředků pouze pozastaveno. Ve spojení s následným pravomocným závěrem finančních orgánů, že k porušení rozpočtové kázně nedošlo, mohla žalobkyně důvodně očekávat, že jí budou zadržované prostředky vyplaceny.
70. K ochraně legitimního očekávání existuje rozsáhlá a konstantní judikatura vrcholných soudů. Jedná se o princip ústavněprávní, který musí veřejná správa ve své činnosti respektovat (srov. rozsudek NSS z 25. 4. 2006, čj. 2 As 7/2005-86). Ochrana legitimního očekávání je zpravidla spojena buď se zavedenou správní praxí (srov. např. nález Ústavního soudu z 18. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 3207/07 a judikatura citovaná v bodu 21 tohoto nálezu), nebo s příslibem či ujištěním ze strany správního orgánu (k tomu srov. podrobně Codl, D.: *Zásada legitimního očekávání ve správním právu*. Právní rozhledy 23-24/2019, s. 828, kapitola III). Jak v tomto směru uvedl NSS v rozsudku z 8. 11. 2017, čj. 10 Afs 86/2017-42: „*Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy*“.
71. K obdobným závěrům dospěla i judikatura Soudního dvora EU, z níž vyplývá, že legitimního očekávání se lze dovolávat tehdy, pokud orgán poskytl příjemci prostředků konkrétní ujištění (srov. rozsudky Soudního dvora z 9. 11. 2000, *Komise v. V Hamptaux*, C-207/99 P, bod 47 a judikatura v něm citovaná, a rozsudek z 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, C-414/08 P, bod 105 a násl.). Závěry této judikatury přejal i NSS a ve své rozhodovací praxi z nich vychází (srov. rozsudek NSS z 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, bod 33).
72. Soud je přesvědčen, že postup žalovaného vůči žalobkyni i finančním orgánům, který podrobně popsal výše, představuje právě poskytnutí takových ujištění.
73. Důsledkem vytvoření legitimního očekávání žalobkyně je, že žalovaný podle něj musí postupovat. To v posuzované věci znamená, že žalovaný není oprávněn zadržovat nevyplacenou částku ve výši první korekce (kterou žalobkyně učinila předmětem této žaloby), neboť finanční orgány pravomocně rozhodly o tom, že žalobkyně neporušila rozpočtovou kázeň. Sám žalovaný totiž svým postupem navázal osud nevyplacené částky dotace na rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutím Odvolacího finančního ředitelství je vázán a nemůže si sám učinit úsudek o tom, zda žalobkyně rozpočtovou kázeň porušila či ne. Pokud tak učinil a nadále část dotace žalobkyni zadržuje, jedná nezákonně.

X. Závěr a náklady řízení

74. Na základě shora uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná.
75. Soud proto výrokem I. rozhodl, že zásah žalovaného byl nezákonný, a výrokem II. zakázal žalovanému pokračovat v porušování žalobkyniných práv, neboť se jedná o trvalý zásah.
76. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem III. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobkyni, která ve věci plně uspěla, přiznal právo na náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně

sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 2 000 Kč a odměny za zastupování advokátem. Ten ve věci učinil čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a repliky a účast na jednání), za které mu náleží částka 3 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], společně s náhradou hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon a náhradou daně z přidané hodnoty dle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 21 %, jejíž je zástupce žalobkyně plátcem. Celkem tedy náleží žalobkyni na náhradě nákladů řízení částka ve výši 18 456 Kč. Soud žalobkyni nepřiznal náhradu za podanou tripliku, neboť ji k jejímu podání nevyzval a žalobkyně v ní pouze opakovala svoji dosavadní argumentaci. Nejedná se proto o účelně vynaložený náklad.

77. Lhůtu k platbě náhrady nákladů řízení stanovil soud podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, místo plnění podle § 149 odst. 1 tohoto zákona; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

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 17. března 2022

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu