



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Milana Taubera v právní věci žalobkyně: **Masarykova univerzita**, IČO 00216224, se sídlem v Brně, Žerotínovo náměstí 617/9, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem v Praze 1, Karmelitská 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 2. 2013, bez čj., ze dne 28. 3. 2013, čj. 4604/2011-461, a ze dne 7. 5. 2013, čj. MSMT - 17491/2013-2, in eventum na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 28. 3. 2013, čj. 4604/2011-461, a ze dne 7. 5. 2013, čj. MSMT - 17491/2013-2, jsou nicotná.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 13. 2. 2013, bez čj., se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 3 000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení všech rozhodnutí označených v záhlaví tohoto rozsudku. Rozhodnutím ze dne 13. 2. 2013 bez čj. bylo projektovou manažerkou Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost žalobkyni sděleno, že její žádost o platbu bude ponížena o nezpůsobilé výdaje ve výši 393 600 Kč včetně DPH, neboť porušila zákaz diskriminace dle § 6 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách. Rozhodnutím ze dne 28. 3. 2013 čj. 4604/2011-461 ředitelka odboru CERA žalovaného neakceptovala námítky žalobkyně v první instanci a uvedla, že stanovením požadavku na minimální frekvenci procesoru žalobkyně porušila pravidlo zákazu diskriminace zakotvené

v části 7 kapitoly 7.2 Příručky pro příjemce finanční podpory z Operačního programu Vzdělávání a konkurenceschopnost, verze 5 (dále jen „Příručka“). Rozhodnutím ze dne 7. 5. 2013 čj. MŠMT - 17491/2013-2 pak ředitelka odboru řízení Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost nevyhověla námitkám žalobkyně v druhé instanci a uzavřela, že k porušení zásady zákazu diskriminace došlo. Pokud by soud shledal, že tato rozhodnutí nejsou rozhodnutími ve smyslu ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“), navrhla žalobkyně, aby soud rozhodl, že zásah žalovaného do jejích práv spočívající v neproplacení části dotace přiznané na základě rozhodnutí ze dne 7. 10. 2011 č. 28.1/049/2011 je nezákonný pro rozpor postupu žalovaného s postupem předepsaným v § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

Dle první žalobní námitky vychází rozhodnutí žalovaného z nesprávně zjištěného skutkového stavu věci, jelikož žalobkyně v zadávací dokumentaci veřejné zakázky výslovně umožnila podat nabídky i na procesory, které nedosahují minimální taktovací frekvence, poskytují-li srovnatelný výkon.

Dle druhé žalobní námitky jsou rozhodnutí žalovaného o námitkách nedostatečně odůvodněná, a tedy nepřezkoumatelná. Rozhodnutí o druhostupňových námitkách rezignuje na odůvodnění platnými právními předpisy, zatímco rozhodnutí o prvostupňových námitkách pouze nepřímo odkazuje na § 6 zákona o veřejných zakázkách v kombinaci se závěry auditu Evropské komise a rozhodnutí předsedy Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) R154/2007. Žalovaný se ani nepokusil zkoumat odlišnosti daného případu.

Dle třetí žalobní námitky žalobkyně postupovala v souladu s § 6 zákona o veřejných zakázkách a v souladu s Příručkou pro příjemce finanční podpory OPVK (dále jen „Příručka“) ve verzi 5 platné od 9. 8. 2011 do 6. 9. 2011, neboť podle § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách není zadavatel povinen podle tohoto zákona zadávat veřejné zakázky malého rozsahu. Příručka pak nezakazuje při stanovení technické specifikace používat minimální požadavky na taktovací frekvenci či počet jader. Teprve ve verzi 6 Příručky je uvedeno upozornění, že může být považováno za pochybení, pokud zadavatel v zadávací dokumentaci u požadavku na technické parametry tyto hodnoty přesně stanoví. Přestože citované ustanovení Příručky ve verzi 6 není možno na tento případ uplatnit, je zřejmé, že by technická specifikace uvedená v zadávací dokumentaci obstála i tak, neboť stanovení minimálního požadovaného počtu jader a minimální hodnoty taktovací frekvence zakázáno není.

Žalobkyně zopakovala, že požadavky na předmět veřejné zakázky nspecifikovala konkrétním způsobem, ale stanovením relevantních minimálních požadavků, čímž nemohl být zvýhodněn, znevýhodněn, upřednostňován či vylučován žádný z dodavatelů či výrobců. S poukazem na konkrétní důvody žalobkyně shrnula, že nastavení požadavků na počet jader, resp. frekvenci, má své opodstatnění a bylo provedeno tak, aby pořizované zařízení bylo schopno požadované funkce bez dalšího plnit. Zdůraznila, že specifikace výkonu procesorů dle počtu jader v kombinaci s taktovací frekvencí a případnými dalšími parametry je v současné době faktickým standardem.

Žalobkyně uvedla, že aplikační praxe žalovaného se částečně opírá o Metodiku vlády k používání některých všeobecných technických specifikací při zadávání veřejných zakázek na nákup osobních počítačů, od jejíhož vydání uplynulo více než 5 let. Od té doby se trh v oblasti dodávek IT jednoznačně ustálil na praxi, že ze strany všech výrobců na současném trhu softwarových produktů je jako první údaj o hardwarových nárocích softwaru uváděn vždy právě údaj o minimální frekvenci CPU. Takovéto označení se pak stává zcela běžným označením, na základě kterých se standardně vyjadřuje požadavek na parametry hardware.

Dle čtvrté žalobní námitky lze v rozhodovací praxi ÚOHS dohledat rozhodnutí, která dosvědčují správnost postupu žalobkyně a která obecně použitelné závěry rozhodnutí R154/2007 překonávají. Žalovaný měl uplatnit podobný postup jako ÚOHS, který v jiné věci vyzval několik dodavatelů působících na relevantním trhu ke sdělení, zda by byli schopni přezkoumávanou veřejnou zakázku splnit; na základě toho si pak učinil závěr o případné diskriminaci (viz rozhodnutí R185/2012). Žalovaný nemůže ve svých rozhodnutích tvrdit, že postupem žalobkyně byli někteří dodavatelé diskriminováni, aniž by to věrohodně doložil.

Dle páté žalobní námitky je argumentace auditem Evropské komise (ESF Audit Mission from 13/10-17/10/2011) věcně i právně nesprávná. Z dostupného znění jasně vyplývá, že závěry auditu lze aplikovat na případy, které jsou obdobné případu uvedenému v rozhodnutí ÚOHS R154/2007, avšak žalovaný sám připouští, že daný případ s ním totožný není. Audit navíc za diskriminační považoval stanovení minimální taktovací frekvence ve spojení s obchodní značkou, což není případ zpochybňované veřejné zakázky. Nikde v auditu není zmíněno, že jediným možným způsobem jak nastavit kritéria objektivně a nediskriminačně je použití benchmarkových testů. Žalovaný tedy aplikuje neexistující pravidlo, které zakazuje specifikovat minimální výkon jinak než benchmarkovými testy.

Dle šesté žalobní námitky obsahují rozhodnutí žalovaného formální vady. Námitky žalobkyně v první i druhé instanci směřovaly proti emailové zprávě, která nebyla podepsaná zaručeným elektronickým podpisem, postrádala náležitosti individuálního správního aktu, nebylo z ní patrné, zda se jedná o informační dopis nebo o správní rozhodnutí; stejně tak nebylo jednoznačné, zda osoba, která jej učinila, byla k takovému úkonu oprávněna. Dále nebylo jasné, zda se jednalo o rozhodnutí ve věci zamítnutí stanoviska k veřejné zakázce, nebo o opatření dle § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech. Na základě tohoto emailu však žalobkyně utrpěla újmu spočívající v neproplacení finanční podpory. Přestože neproplacení části přiznané dotace je možné pouze podle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech, předmětný email povahu takového opatření neměl. Ustanovení § 14e zákona o rozpočtových pravidlech předpokládá podezření, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, avšak žalovaný v emailu takové porušení nespecifikuje ani neodůvodňuje. Email nerozvedl, v čem spočívá rozpor 1. části veřejné zakázky s § 6 zákona o veřejných zakázkách. Při ukládání opatření dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech je povinností poskytovatele dotace posuzovat „závažnost porušení a jeho vliv na dodržení cíle dotace“. Z uvedeného emailu nevyplývá, zda se Ministerstvo závažností porušení vůbec zabývalo. Využití zcela neformálního komunikačního kanálu (email) nasvědčuje tomu, že pravděpodobně ani Ministerstvo nepovažovalo odeslanou zprávu za opatření dle § 14e zákona o rozpočtových pravidlech. Ke krácení dotace tedy došlo na základě úkonu, který je nezákonný pro svou zmatečnost a nepřezkoumatelnost, přičemž touto vadou jsou postiženy i další úkony žalovaného, které z něj vychází.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že je jako poskytovatel dotace vázán právním názorem Evropské komise (dále jen „Komise“) a pokud tato určí své stanovisko, je žalovaný povinen její výklad přijmout. V auditu Komise shrnula, že požadavek na minimální frekvenci procesoru není objektivním ukazatelem výkonnosti a je tudíž diskriminační, což rozšířila i na zadávání veřejných zakázek malého rozsahu. Žalovaný konstatoval, že o porušení zákazu diskriminace půjde nejen v případě, kdy je taktovací frekvence stanovena přesnou hodnotou, ale též je-li stanovena jako minimální. Zdůraznil, že nyní projednávaná věc je obdobná případu ÚOHS R 154/2007, jelikož minimální taktovací frekvence a počet jader mají za následek omezení soutěže; to, že procesory nebyly označeny konkrétním obchodním označením, je irelevantní. Dle žalovaného nelze přijmout závěr žalobkyně, že o porušení zákazu diskriminace půjde, jedině bude-li porušeno některé z ustanovení Příručky, neboť není

možné vyjmenovat všechny možné způsoby diskriminace, které mohou nastat. Přestože Komise vytkla Operačnímu programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost určitá pochybení až v polovině roku 2012, tato povinnost měla být dodržována již od počátku programového období, tj. od roku 2007. Žalovaný dále uvedl, že na proces přidělování dotací se neaplikuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, a tedy ani jeho ustanovení § 67, jak se snažila tvrdit žalobkyně. Podotkl, že emailová komunikace je pro svou operativnost a nenáročnou zátěž standardně používána. Shrnul, že napadená rozhodnutí jsou dostatečně odůvodněná, srozumitelná, jednoznačná a založená na správných právních závěrech. Uzavřel, že podle § 14e odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech je napadené opatření vyloučeno ze soudního přezkumu, a navrhl, aby byla žaloba jako nedůvodná zamítnuta.

V doplnění žaloby ze dne 1. 4. 2014 žalobkyně podpořila své stanovisko, že veřejná zakázka nebyla diskriminační, poukazem na skutkově shodné případy řešené v nedávné době. Žalobkyně v reakci na vyjádření žalovaného uvedla, že stejně jako řízení o odnětí příspěvku mělo by i řízení o pozastavení dotace podléhat soudnímu přezkumu, neboť i to může mít stejně nedozírné a likvidační důsledky; rozhodnutím o pozastavení dotace tak dochází k jednostranné změně práv a povinností příjemce dotace. Žalobkyně doplnila, že i kdyby se na rozhodnutí o pozastavení dotace neaplikovaly obecné předpisy o správním řízení, je nepochybné, že takový úkon musí splňovat obecný požadavek kladený na každé rozhodnutí. Žalobkyně podotkla, že žalovaný není oprávněn určovat vlastní pravidla pozastavení dotace, natož zamezit přístupu k soudu a k řádným opravným prostředkům na základě Příručky.

Ve vyjádření k doplnění žaloby ze dne 9. 5. 2014 žalovaný konstatoval, že žalobkyniní uváděné kauzy nelze na řešený případ aplikovat z důvodu skutkových odlišností. Zdůraznil, že u veřejných zakázek je přetrvávajícím problémem nejednotný přístup ÚOHS a Evropské komise, přičemž přísnější názor Evropské komise je názorem speciálním k postoji ÚOHS. Jelikož Evropská komise stanoví pravidla a provádí i následnou kontrolu poskytování dotací, je v první řadě třeba zohlednit právě její názor. Žalobkyně se mylně domnívá, že bylo vydáno rozhodnutí podle správního řádu, avšak žalovaný pouze v souladu s § 14e odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech nevyplatil danou částku, protože došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek. Žalovaný předal celou věc příslušnému finančnímu úřadu a právě jeho rozhodnutí bude rozhodnutím, proti němuž bude žalobkyně moci podat žalobu.

V dalším doplnění žaloby ze dne 29. 7. 2014 žalobkyně soudu sdělila, že na základě hlášení žalovaného o domnělých nesrovnalostech zahájil Finanční úřad pro Jihomoravský kraj u žalobkyně daňovou kontrolu, v rámci níž nebylo zjištěno porušení rozpočtové kázně; zprávu o daňové kontrole připojila. Ve zprávě o daňové kontrole finanční úřad uvedl, že zadavatel při zadávání předmětné zakázky nepostupoval v rozporu s § 6 zákona o veřejných zakázkách ani s částí 7 bodem 7.2 Příručky. Přestože byl žalovaný informován o výsledku daňové kontroly, žalobkyni vyplacení části dotace stále nezákonně zadržuje; přetrvává tak protiprávní stav způsobený nezákonným zásahem.

Podle § 75 odst. 1 a 2 s. ř. s. soud přezkoumal žalobou napadená rozhodnutí v mezích uplatněných žalobních bodů a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle § 51 odst. 1 soud rozhodl bez nařízení jednání, když žalobkyně ani žalovaný se k této otázce přes výzvu soudu nevyjádřili, a má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasí.

Žaloba je důvodná.

Ze správního spisu soud zjistil následující podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím o poskytnutí dotace s nepřímými náklady č. 28.1/0492011 ze dne 7. 10. 2011, čj. 4604/2011-461, rozhodl žalovaný (na základě žádosti žalobkyně o finanční podporu z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost schválené dne 19. 7. 2011) o poskytnutí dotace na úhradu výdajů souvisejících s realizací projektu „OPTIMED – optimalizovaná výuka všeobecného lékařství: horizontální a vertikální propojení, inovace a efektivita pro praxi“.

Prohlášením příjemce dotace ze dne 18. 10. 2011 žalobkyně prohlásila, že byla s rozhodnutím o poskytnutí dotace seznámena, že s ním vyslovuje souhlas a že se zavazuje k jeho plnění a ke splnění stanovených podmínek.

Ve výzvě k podání nabídek, konkrétně v její příloze C – Technické podmínky je uvedeno u položky č. 1 (diskové úložiště) „*Procesor: min. 4 jádra, takt min. 2,5 GHz, HW podpora vizualizace, max. TDP 95 W*“.

Rozhodnutím ze dne 13. 2. 2013 bylo žalobkyni pracovníci žalovaného sděleno, že její stanovisko ohledně neuznatelnosti výdajů spojených s 1. částí veřejné zakázky nebylo akceptováno, že v daném případě nebylo dodrženo pravidlo zákazu diskriminace zakotvené v ustanovení § 6 zákona o veřejných zakázkách a že z tohoto důvodu byly v projektu identifikovány nezpůsobilé výdaje v celkové výši 393 600 Kč včetně DPH, o které bude ponížena žádost o platbu a které budou jako podezření na porušení rozpočtové kázně nahlášeny příslušnému finančnímu úřadu.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 7. 3. 2013 námitky v prvním stupni. V reakci na podané námitky žalovaný v rozhodnutí ze dne 28. 3. 2013 sdělil žalobkyni, že trvá na svém původním stanovisku, že požadavek týkající se minimální frekvence procesoru se podle rozhodnutí ÚOHS R154/2007 nepokládá za objektivní ukazatel výkonnosti, neboť udávaná frekvence procesorů různých výrobců se liší, ačkoliv jejich výkony mohou být srovnatelné. Došlo tak k porušení Příručky v kapitole 7.2, dle níž je zadavatel povinen v průběhu zadávání zakázky postupovat tak, aby jeho jednáním nedošlo k diskriminaci žádného z uchazečů. Žalovaný dodal, že žalobkyně své tvrzení o tom, že pro bezproblémový chod softwarových serverů a aplikací je nutno nastavit počet jader, resp. frekvenci, neprokázala. Závěrem žalovaný uvedl, že na potenciální diskriminaci opakovaně poukazoval i audit Evropské komise z podzimu roku 2011, dle něhož se zadavatelé veřejných zakázek diskriminace dopouští, když požadované vlastnosti definují za pomoci minimální frekvence procesoru, přestože by požadovaných výsledků mohli dosáhnout i díky srovnávacím testům (benchmark).

Proti tomuto rozhodnutí uplatnila žalobkyně podáním ze dne 19. 4. 2013 námitky ve druhém stupni, jímž žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 5. 2013 nevyhověl. Opětovně poukázal na audit Evropské komise a konstatoval, že je zřejmé, že k porušení zásady zákazu diskriminace dochází již při takovém nastavení technických požadavků na předmět, které má diskriminační potenciál; subjekt, o kterém by se dalo říci, že byl diskriminován, nemusí být zadavateli ani kontrolnímu orgánu znám. O porušení zásady zákazu diskriminace nemusí jít pouze v případě, kdy je taktovací frekvence stanovena přesnou hodnotou, ale též v případě, kdy je stanovena jako minimální, jelikož již toto stanovení má za následkem omezení soutěže o procesory s dostatečným výkonem, ale taktovací frekvencí jen o málo nižší než je minimální požadovaná zadavatelem. Nepřijatelnost parametru minimální frekvence procesoru je pouze rozvinutím zásady zákazu diskriminace, která vyplývá přímo ze zákona. Diskriminační

charakter tohoto parametru byl konstatován auditem Evropské komise, a je proto nezbytné závěry tohoto auditu aplikovat na všechny případy bez ohledu na dobu, kdy byla výběrová řízení realizována. Nadsadí-li zadavatel požadovaný výkon procesoru, je vhodné požadovat spíše procesor určité úrovně dle benchmarkového testu, který by jistě zároveň splňoval i požadavky výrobce software na minimální taktovací frekvenci procesoru. Žalovaný uzavřel, že popsaným jednáním došlo k porušení zásady zákazu diskriminace.

Proti rozhodnutí o druhoinstančních námitkách podala žalobkyně rozklad, na který reagoval žalovaný dne 18. 7. 2013 doručením přípisu o nemožnosti jeho podání; současně žalobkyni informoval, že v případě krácení výdajů vynaložených na základě předmětné veřejné zakázky nevyužil pravomoci nevyplatit část dotace svěřené mu § 14e zákona o rozpočtových pravidlech.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel, ve znění účinném do 19. 2. 2015, poskytovatel nemusí vyplatit část dotace, domnívá-li se, že došlo k porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie, a to do výše, která je stanovena v rozhodnutí o poskytnutí dotace jako nejvyšší možná výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Přitom přihledne k závažnosti porušení a jeho vlivu na dodržení cíle dotace.

Podle § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel v případě, že poskytovatel provede při proplácení dotace opatření podle odstavce 1, informuje o něm písemně příjemce a příslušný finanční úřad, a to včetně jeho rozsahu a odůvodnění.

Podle § 14e odst. 3 rozpočtových pravidel provede-li poskytovatel opatření podle odstavců 1 a 2, může pokračovat v proplácení zbývajících částí dotace.

Podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel na opatření podle odstavců 1 až 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

V nyní projednávaném případě žalobkyně napadá tři úkony žalovaného, a to rozhodnutí ze dne 13. 2. 2013, jímž jí bylo oznámeno snížení dotace o nezpůsobilé výdaje v celkové výši 393 600 Kč, rozhodnutí ze dne 28. 3. 2013, jímž nebyly akceptovány její námitky v první instanci, a rozhodnutí ze dne 7. 5. 2013, jímž nebylo vyhověno jejím námitkám ve druhé instanci. Všechny uvedené úkony považuje soud za rozhodnutí správních orgánů ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.

Pojem rozhodnutí je legislativní zkratkou, která je vyložena v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.; za rozhodnutí se tak považuje úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti toho, kdo tvrdí, že byl přímo nebo v důsledku takového úkonu správního orgánu zkrácen na svých právech. Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104, doplnil, že „úkon správního orgánu je nutno posuzovat podle jeho obsahu, nikoli podle formy, neboť i neformální přípis může být rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.)“.

Rozhodnutí ze dne 13. 2. 2013 je rozhodnutím v materiálním významu tohoto pojmu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť se jím závazně mění veřejná subjektivní práva žalobkyně, a to bez ohledu na to, že je úkon žalovaného představován neformálním přípisem. Z obsahu tohoto úkonu totiž vyplývá, že jím bylo změněno právo žalobkyně ohledně dotace ve výši, v níž jí

byla v předcházejícím řízení přiznána; jinými slovy, jde o rozhodnutí, které se dotýká právní sféry příjemce dotace.

Rozhodnutí ze dne 28. 3. 2013 a 7. 5. 2013 jsou reakcí žalovaného na žalobkyní podané námitky proti oznámení o snížení dotace, resp. proti rozhodnutí o námitkách v první instanci; v obou rozhodnutích se žalovaný vypořádal s argumenty žalobkyně a uplatněné námitky neakceptoval, nevyhověl jim. Úkony představují zjevný zásah do právní sféry žalobkyně, neboť jimi bylo autoritativně rozhodnuto o opravném prostředku ve věci snížení dotace; jde tedy rovněž o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s.

Soud poté z úřední povinnosti zkoumal, zda nejsou některá z napadených rozhodnutí nicotná, přičemž dospěl k závěru, že u dvou posledně jmenovaných tomu tak je.

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Obdobně podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Z citovaných ustanovení ústavního pořádku tedy vyplývá, že pravomoc správního orgánu rozhodovat o právech a povinnostech dotčených osob, tedy i o podaných opravných prostředcích, lze založit výhradně zákonem.

Žalobkyně podala proti oznámení o snížení dotace jako opravný prostředek námitky v prvním stupni dne 7. 3. 2013, proti rozhodnutí o vypořádání námitek v prvním stupni pak podala žalobkyně dne 19. 4. 2013 námitky v druhém stupni. O obou námitkách žalovaný autoritativně rozhodl. V posuzované věci nicméně nebylo možno uplatnit řádné opravné prostředky zakotvené v části druhé a třetí správního řádu, natož o nich vrchnostensky rozhodovat, neboť podle § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel se na opatření podle odst. 1 až 3 nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

Soud proto zkoumal, zda při vyloučení obecné úpravy obsažené ve správním řádu neexistuje zvláštní úprava zavádějící pro danou věc řádný opravný prostředek. Taková úprava však není obsažena v rozpočtových pravidlech ani v žádném jiném zákoně.

Za této legislativní situace nezbyvá než konstatovat, že v případě postupu podle § 14e rozpočtových pravidel se nebylo možno bránit podáním řádných opravných prostředků. Tím je pojmově vyloučena pravomoc odvolacího orgánu (žalovaného) rozhodovat o jakémkoli opravném prostředku, a to včetně námitek uplatněných v prvním a druhém stupni. Bez významu je pak koncepce námitky jako opravného prostředku zakotveného v části 2 bodu 2.4 Příručky. Jak totiž plyne z doposud uvedeného, opravný prostředek a pravomoc správního orgánu jej projednat a rozhodnout o něm lze formulovat toliko na zákonné úrovni, a nikoli Příručkou, jakožto dokumentem metodické povahy, jež nemá charakter pramene práva.

Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí o námitkách v první instanci ze dne 28. 3. 2013, čj. 4604/2011-461, a rozhodnutí o námitkách ve druhé instanci ze dne 7. 5. 2013, čj. MSMT - 17491/2013-2, vydal žalovaný zcela mimo rámec svých zákonných pravomocí; pro absenci jakéhokoli právního podkladu se tak jedná o rozhodnutí nicotná. Soud proto podle § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nicotnost obou uvedených rozhodnutí.

Ve vztahu k rozhodnutí o snížení dotace ze dne 13. 2. 2013 pak soud uvádí následující. Z premisy, že opatření o nevyplacení části dotace dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím v materiálním smyslu, vycházel Ústavní soud, jenž v nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, prohlásil výlukou ze soudního přezkumu tohoto opatření zakotvenou v § 14e odst. 4 rozpočtových pravidel za protiústavní. V odůvodnění kromě jiného uvedl, že „pozastavení výplaty části dotace je přitom rozhodnutím, které se hluboce dotýká právní sféry jejího příjemce. Takové opatření může mít pro něj závažný dopad, neboť může vést ke zmaření celého jeho naplánovaného a dotací podpořeného záměru; případně i ke vzniku jeho

odpovědnosti za neschopnost splnit závazek (typicky uhradit cenu objednané věci či služby), k němuž se zavázal, předpokládaje, že finanční prostředky na jeho uhrazení získá z dotace, bez níž je vůbec nemusí mít k dispozici.“ Shledal, že „absence soudního přezkumu pozastavení dotace, tedy nemožnost vydání soudního rozhodnutí, které by deklarovalo protizákonnost postupu poskytovatele dotace, pak tedy též může znemožnit či ztížit příjemci vymožení škody, která mu nedůvodným rozhodnutím o pozastavení dotace byla způsobena, čímž dojde rovněž k zásahu do jeho vlastnického práva.“

Tomuto závěru přisvědčil též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, jenž v usnesení ze dne 18. 4. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-48, konstatoval, že *„rozhodnutí poskytovatele dotace o pozastavení (krácení) dotace je individuálním správním aktem splňujícím materiální i formální znaky vyžadované § 65 odst. 1 s. ř. s., a může být tedy podrobena soudnímu přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Je zde adresát tohoto rozhodnutí (příjemce dotace), jehož práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace se tímto aktem závazně mění, resp. ruší, je zde také předepsaný závazný postup předcházející vydání tohoto aktu. Zákon výslovně stanoví i písemnou formu tohoto úkonu a jeho oznámení adresátovi. Jde tedy o vydání rozhodnutí dle § 181 odst. 1 správního řádu a § 65 odst. 1 s. ř. s.“* Podle závěrů rozšířeného senátu rozhodnutí o nevyplacení dotace *„musí proto obsahovat důvody, ve kterých poskytovatel porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek spatřuje, jejich závažnost, rozsah, vliv na dosažení účelu dotace, včetně uvedení důvodů, pro které nebude příslušná částka příjemci po určitou dobu vyplacena či naopak nebude vyplacena s konečnou platností.“*

Nejvyšší správní soud k tomu v rozsudku ze dne 7. 6. 2017, čj. 6 Afs 270/2015-78, doplnil, že na odůvodnění rozhodnutí o snížení dotace je třeba klást stejné nároky jako na rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně, neboť jsou svou povahou, důsledky i důvody vydání obdobné. Rozdíl je jen v tom, jaký orgán jej činí a zda se vztahuje k prostředkům již vyplaceným (tj. porušení rozpočtové kázně, jemuž může předcházet pozastavení platby dotace), nebo k těm, o které příjemce dotace požádal a které mají být teprve proplaceny (tj. snížení dotace). Nejvyšší správní soud doplnil, že *„by měla být informace, zda poskytovatel využívá svého oprávnění nevyplatit dotaci ve vztahu k finančním prostředkům, které již příjemci vyplatil, nebo k části dotace, kterou ještě příjemce neobdržel (jinými slovy zda prostředky dotčené vytýkaným pochybením byly již vyplaceny), obsahem samotného rozhodnutí o přijetí opatření podle § 14e rozpočtových pravidel. V návaznosti na to pak musí poskytovatel jednoznačně specifikovat, zda pouze pozastavuje výplatu dotace, či ji s konečnou platností snižuje“.*

Rozhodnutí ze dne 13. 2. 2013, jímž bylo žalobkyni oznámeno ponížení žádosti o platbu o nezpůsobilé výdaje ve výši 393 600 Kč včetně DPH, však shora uvedené požadavky nespĺňuje. Soud proto rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 2. 2013 pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil. V souladu s ustanovením § 78 odst. 4 téhož zákona soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud v tomto zrušujícím rozsudku vyslovil, je v dalším řízení žalovaný vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Povinností žalovaného tedy bude respektovat požadavky kladené na řádné odůvodnění rozhodnutí.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobkyni přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení, které je žalovaný povinen uhradit žalobkyni ve lhůtě třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, tvoří zaplacený soudní poplatek za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí **l z e** 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). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

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

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

V Praze dne 25. srpna 2017

JUDr. Eva P e c h o v á, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková