



ČESKÁ REPUBLIKA  
**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze jako soud odvolací rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu JUDr. Jany Šrédlové a soudců Mgr. Lucie Králové a Mgr. Soni Burešové ve věci

žalobce: **P. F.**, narozený xxx  
bytem xxx  
zastoupený advokátkou Mgr. Šárkou Oharkovou  
sídlem Průběžná 1826/63, 100 00 Praha 10

proti  
žalovanému: **Česká republika - Ministerstvo průmyslu a obchodu**, IČO 47609109  
sídlem Na Františku 1039/32, 110 15 Praha 1

**o zaplacení částky 120 000 000 Kč s příslušenstvím**, o odvolání žalobce proti rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 3. října 2018, č. j. **31 C 117/2017**,

**takto:**

- I.** Rozsudek soudu I. stupně se **potvrzuje**.
- II.** Žalobce je povinen zaplatit žalovanému náklady odvolacího řízení 1 500 Kč do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**Odůvodnění:**

1. Napadeným rozsudkem zamítl soud I. stupně žalobu na zaplacení 120 000 000 Kč se zákonným úrokem z prodlení od 21. 1. 2017 do zaplacení (výrok I.) a uložil žalobci zaplatit žalované náklady řízení 900 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku (výrok II.).

Shodu s prvopisem potvrzuje Dana Beránková.

2. Žalobce se žalobou ze dne 18. 7. 2017 domáhá náhrady škody 120 000 000 Kč s přísl., která mu měla vzniknout následkem narušení spravedlivé konkurence.

Žalobce je jednatelem a společníkem společnosti Východočeská tiskárna, spol. s r.o. v konkurzu. V letech 1991 až 2014 podnikal v polygrafickém průmyslu a rozsáhle investoval. V roce 2007 byla společnost jedna z nejmodernějších v ČR. V letech 2007 -2014 zahájila Česká republika programy dotační podpory podnikání tzv. OPPI (Operační program podnikání a inovace). V rámci tohoto programu přidělila dotace konkurentům žalobce. Tak došlo na polygrafickém trhu k značnému narušení spravedlivé soutěže.

Společnost žalobce před rokem 2007, kdy byly zahájeny dotační programy žalovaného, vykazovala zisk ročně zhruba 10 000 000 Kč při obratu 180 000 000 Kč ročně. V důsledku protiprávně narušené hospodářské soutěže ztratila společnost žalobce konkurenceschopnost. Byl na ni dne 28. 1. 2014 podán návrh na insolvenční řízení a dne 14. 2. 2014 byl vyhlášen konkurs. Tímto byla zmařena celoživotní investice žalobce do společnosti a znehodnocen jeho majetek spočívající v podílu ve společnosti. Výše škody je rozdílem hodnoty společnosti před zásahem narušujícím hospodářskou soutěž a po něm. Škodu odhadl žalobce ve výši svého polovičního podílu ve společnosti na 120 000 000 Kč.

V tomto postupu žalovaného při výkonu veřejné moci, spatřuje žalobce nesprávný úřední postup spočívající v hrubém porušení povinností žalovaného dle § 19a odst. 1 zák. č. 143/2001 Sb. o ochraně hospodářské soutěže, neboť žalovaný narušil hospodářskou soutěž zvýhodněním určité skupiny podnikatelů a v porušení čl. 26 Listiny.(svoboda podnikání a ochrana spravedlivé soutěže).

3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Žalobce uplatnil dne 20. 1. 2017 nárok na náhradu škody podle zák. č. 82/1998 Sb. Žalovaný žádost odmítl. Žalobce neprokázal existenci nesprávného úředního postupu ze strany ministerstva, vznik škody ani příčinnou souvislost. Dotační podpora vyplácená z programu podpory „Rozvoj“ OPPI byla vyhlášena v souladu s usnesením vlády ČR ze dne 17. 1. 2007 č. 50. Veřejná podpora poskytnutá prostřednictvím tohoto programu splňovala podmínky nařízení komise ES č. 70/2001 z 12. 1. 2001, byla vyňata z oznamovací povinnosti dle článku 88 odst. 3 SFEU. Evropská komise schválila dne 24. 10. 2006 mapu regionální podpory pro ČR na období 2007 – 2013. Podle čl. 87 odst. 3 písm. a) SFEU lze považovat za slučitelnou se společným trhem takovou veřejnou podporu, která napomáhá hospodářskému rozvoji oblastí s mimořádně nízkou životní úrovní nebo s vysokou nezaměstnaností. Pokyny k regionální podpoře 2007-2013 vymezují tento typ regionů jako region s nižším HDP nežli je 75 % průměru společenství. Podle mapy regionální podpory spadají české regiony (mimo Prahu) mezi regiony ve smyslu čl. 87 odst. 3 písm. a) SFEU. Znamená to, že podporu v uvedeném programu bylo možné poskytovat pouze na území regionů se soustředěnou podporou státu podle příslušných usnesení vlády ČR, a to konkrétně ze dne 22. 2. 2010 č. 141 a ze dne 17. 5. 2006 č. 560 a ze dne 15. 5. 2013 č. 344. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením žalobce, že poskytnutá veřejná podpora by byla diskriminační vůči podnikatelům, kteří potřebnou tiskařskou infrastrukturu již zakoupili za běžných tržních podmínek.
4. Soud I. stupně provedl dokazování výpisem z obchodního rejstříku žalobce, výpisem z CEDR, tabulkou s podporovanými polygrafickými podniky včetně výše přidělené podpory, mapou podporovaných regionů a usnesením vlády ČR č. 50/2007 ze dne 17. 1. 2007.
5. Následně aplikoval § 5 odst. 1, 2, § 7 odst. 1, § 8 odst. 1, 3 a § 13 odst. 1, 2 zákona č. 82/1998 Sb. (dále OdpŠk) a neshledal žalobu důvodnou.
6. Odpovědnost státu je založena na současném splnění tří podmínek. 1) existence nesprávného úředního postupu (nezákonného rozhodnutí), 2) vznik škody, 3) příčinná souvislost mezi nesprávným úředním postupem a vznikem škody.

7. Žalobce v jednání žalované, spočívajícím v poskytnutí dotace subjektům odlišným od žalobce, které narušily hospodářskou soutěž, spatřuje nezákonný postup, v jehož důsledku se zhoršila hospodářská situace společnosti žalobce a v roce 2014 byl prohlášen její konkurz. Ve znehodnocení majetku společnosti a tím i majetkového podílu žalobce spatřuje žalobce škodu.
8. Dle soudu I. stupně **není žalobce věcně aktivně legitimován**. Aktivně legitimován k podání žaloby je ten, kterého se nesprávný úřední postup dotýká. Žalobce, i kdyby o dotaci požádal (což dle jeho tvrzení nemohl, protože si v roce 2004 vzal úvěr), nemusel by ji dostat, protože dle § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb. na poskytnutí dotace není právní nárok. Ohledně poskytnutí dotace se uzavírá smlouva a následně je o tom vydáno rozhodnutí, proti kterému nejsou přípustné žádné opravné prostředky (§ 14q) a účastníkem řízení je pouze žadatel o dotaci (§ 14i). Tím, že proti rozhodnutí o dotaci nejsou přípustné žádné opravné prostředky, je pojmově vyloučeno jeho zrušení pro nezákonnost, což je základní podmínkou pro uplatnění nároku na náhradu škody podle ust. § 8 odst. 3 OdpŠk. Navíc právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím má pouze účastník řízení, což pojmově vylučuje aktivní legitimaci žalobce. Tam, kde byl úřední postup završen vydáním rozhodnutí, nelze žalovat na náhradu škody z nesprávného úředního postupu
9. Pokud žalobce spatřuje v jednání žalované **nesprávný úřední postup**, nedošlo k porušení pravidel předepsaných právními normami. Žalobce argumentuje v žalobě odkazy na ust. § 19a odst. 1 zák. č. 143/2001 Sb. Tento odkaz je obecně příléhavý, ale § 19a odst. 2 písm. a), b) téhož zákona vylučuje pravomoc ÚOHS vykonávat dozor nad činností orgánů veřejné správy. Pokud se týká ochrany základního práva podle čl. 26 Listiny, základních práv a svobod se lze domáhat jen v mezích zákonů, které toto ustanovení provádějí nikoliv přímo jenom na základě čl. 26 Listiny (viz čl. 41 odst. 1 Listiny).
10. Žalobce nepředložil žádný důkaz o **vzniku škody** a není dána ani **příčinná souvislost**, kterou žalobce spatřuje ve zhoršení hospodářské situace jeho společnosti a vyhlášení konkurzu výhradně v důsledku protiprávního zásahu do hospodářské soutěže.
11. O nákladech řízení bylo rozhodnuto dle § 142 odst. 1 a § 151 odst. 1 a 3 o.s.ř. a dle vyhlášky č. 254/2015 Sb. Žalované byly přiznány 3 paušálních náhrad po 300 Kč, za vyjádření, účast na jednání a příprava na jednání, celkem 900 Kč.
12. Uvedený rozsudek napadl včasným odvoláním žalobce podáním ze dne 19. 11. 2018 doplněným dne 19. 12. 2018 a 21. 2. 2020.

Uvedl, že se domáhá škody z nesprávného úředního postupu žalovaného, který vyhlášením programu OPPI poskytl veřejnou podporu v rozporu s § 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb. Hospodářská soutěž byla narušena zvýhodněním určité skupiny podnikatelů (viz i Nejvyšší kontrolní úřad v kontrolním závěru 16/01 v kapitole 3.2.4. na straně 21). Dále žalovaný při realizaci OPPI nijak nezkoumal otázku proporcionality v oblasti polygrafického průmyslu dle čl. 1 Protokolu č. 2 k SFEU, když v rozsudku Soudního dvora ze dne 17. 12. 1970 *Internazionale Handelsgesellschaft mbH proti Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, věc 11-70, s. 1125*) soudní dvůr judikoval, že zásada přiměřenosti je obecnou zásadou komunitárního práva závaznou nejen pro akty Společenství, ale i pro členské státy. Žalovaný nezkoumal před vyhlášením dotačního programu na základě objektivních identifikátorů, zda tento segment trhu intervencí potřebuje, což polygrafický průmysl nepotřeboval, neboť trh fungoval standardně.

Žalobce dále namítl rozpor vyhlášení dotačního programu s komunitárním právem. Čl. 107 odst. 3 SFEU zakotvuje výjimky ze základních principů fungování Evropské unie, což je zásada nezasahovat do hospodářské soutěže. Tehdy Evropská komise posuzuje slučitelnost podpory se společným trhem. Dle čl. 107 odst. 3 písm. e) může Rada určit kategorie podpor, které mohou být

považovány za slučitelné se společným trhem. Nařízením Rady č. 994/98 delegovala Rada na Komisi pravomoc přijímat nařízení, která by prohlásila určité kategorie státní podpory za slučitelné se společným trhem a vyňala je z oznamovací povinnosti podle č. 108 odst. 3 SFEU. Komise přijala nařízení 70/2001, násl. 800/2008 a násl. 651/2014 o tzv. blokových výjimkách, v němž prohlašuje určité kategorie státní podpory za slučitelné se společným trhem a vyjímá je z oznamovací povinnosti, která vyplývá z čl. 108 odst. 3 SFEU. V čl. 3 nařízení č. 800/2008 je uvedena povinnost státu zajistit, aby režimy podpory obsahovaly výslovný odkaz na toto nařízení formou citace jeho názvu a uvedením informace s odkazem na zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie, což v daném případě splněno nebylo. Tedy vyhlášení programu OPPI nebylo v souladu s čl. 107 SFEU a s nařízením o blokových výjimkách č. 800/2008, v důsledku čehož takto poskytnutá veřejná podpora byla protiprávní.

Žalobce nežaluje systém poskytovaných veřejných podpor, ani fakt, že žalobce nedostal dotaci, ale žaluje na nesprávný úřední postup spočívající v tom, že program OPPI byl vyhlášen, minimálně pro oblast polygrafického průmyslu, v rozporu s právními předpisy, resp. nebyly ze strany žalovaného dodrženy všechny zákonné podmínky, aby se mohlo jednat o veřejnou podporu slučitelnou s veřejným trhem. Žalovaný porušil právní předpisy české i komunitární.

Soud I. stupně neprovedl navržené důkazy, zejména znalecký posudek Ing. Dvořáčka, výslech žalobce (k vysvětlení výše požadované škody), znalecký posudek k určení výše škody, výslech svědků k prokázání příčinné souvislosti (bývalých zákazníků společnosti žalobce) ani Kontrolní zprávu NKÚ 16/01.

Navrhl, aby odvolací soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil soudu I. stupně k dalšímu řízení.

13. Žalovaný požadoval potvrzení napadeného rozsudku jako věcně správného.
14. Odvolací soud přezkoumal napadený rozsudek dle § 212 a § 212a o.s.ř. a dospěl k následujícím závěrům.
15. Předně se zabýval otázkou **věcné příslušnosti soudů**.
16. Dle § 9 odst. 2 písm. h) o.s.ř. krajské soudy rozhodují jako soudy I. stupně ve sporech o ochranu práv porušených nebo ohrožených nekalým soutěžním jednáním nebo nedovoleným omezením soutěže.
17. Jedná se o řízení zahájená žalobami dle § 2988 a 2990 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, resp. dle zákona č. 262/2017 Sb., zákona na ochranu hospodářské soutěže. Tento zákon byl přijat k zapracování Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/104/EU ze dne 26. 11. 2014, která upravuje postup dle **čl. 101 a 102 SFEU** (hlava VII. Kapitola 1 **Oddíl 1**), upravující pravidla hospodářské soutěže jen pro podniky. Toto omezení je zřejmé i z čl. 2 Směrnice, který definuje „porušení právních předpisů o hospodářské soutěži“ jako porušení čl. 101 a 102 SFEU a „porušitele“ jako podnik nebo sdružení podniků, které porušily právní předpisy o hospodářské soutěži.
18. Jelikož žalobce v tomto řízení namítá porušení pravidel při poskytnutí **státní dotace** dle **čl. 107 a 108 SFEU** (hlava VII. Kapitola 1 **Oddíl 2**), není dána výjimka [§ 9 odst. 2 písm. h) o.s.ř.] z věcné příslušnosti okresního soudu (§ 9 odst. 1 o.s.ř.). V této věci je tak věcně příslušný v prvním stupni okresní soud.
19. K věci samé.

#### **I. Aktivní legitimace žalobce**

Shodu s prvopisem potvrzuje Dana Beránková.

20. Soud I. stupně zamítl žalobu (mimo jiné) z důvodu nedostatku věcné aktivní legitimace žalobce. Tento závěr odvozoval od předpokládané účasti společnosti žalobce v dotačním systému. Žalobce se však nedomáhá náhrady škody proti státu jako účastník konkrétního dotačního řízení dle § 12 a násl. zákona č. 218/2000 Sb., ale obecně tvrdí, že jako společník společnosti s ručeným omezením byl poškozen nesprávným úředním postupem státu - samotným vyhlášením dotačního programu v rozporu s právem.
21. Dle § 13 odst. 2 OdpšK právo na náhradu škody má ten, jemuž byla nesprávným úředním postupem způsobena škoda.
22. Žalobce v řízení tvrdí, že jím nárokováná škoda je rozdílem hodnoty společnosti před zásahem narušujícím hospodářskou soutěž (dotační program OPPI byl vyhlášen **17. 1. 2007**) a po něm (konkurz na společnost žalobce byl vyhlášen **14. 2. 2014**). Rozhodným obdobím jsou tedy roky **2007 až 2013** (za účinnosti zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník). Škodu odhadl žalobce ve výši svého 50 % podílu ve společnosti na 120 000 000 Kč.
23. Jak vyplývá z úplného výpisu z obchodního rejstříku společnosti Východočeská tiskárna spol. s r.o., provedeného k důkazu již soudem I. stupně, žalobce byl ve výše vymezeném období a je dosud **společníkem** s obchodním podílem **50 %**.
24. Společníci jednotlivých obchodních společností nejsou podílovými spoluvlastníky (spolumajiteli) majetku obchodní společnosti, ale jejich vztah k obchodní společnosti a k jejímu majetku je vymezen souborem práv a povinností společníka. Takto majetková práva společníků společností s ručením omezeným spočívají zpravidla v podílu na přímém zisku obchodní společnosti dle § 123 zákona č. 513/1991 Sb., obch. zák., v možnosti převodu obchodního podílu dle § 115 obch. zák., v právu na vypořádací podíl při zániku jeho účasti ve společnosti dle § 150 obch. zák. nebo v právu na podíl na likvidačním zůstatku. Je totiž třeba důsledně rozlišovat mezi ziskem společnosti (s podílem společníka na zisku určeném valnou hromadou k rozdělení) a hodnotou společnosti. Vzhledem k tomu společníci nemohou být přímo poškozenými osobami v případech, kdy je trestná činnost (*jiné protiprávní jednání*) páčána na úkor majetku obchodní společnosti. To platí i přes skutečnost, že se jinak na veřejnosti běžně mluví – zejména jde-li o majoritní společníky obchodních společností – o tzv. vlastnících těchto společností. Ani ti totiž nejsou vlastníky majetku obchodní společnosti v právním smyslu (viz např. usnesení NS ze dne 18. 3. 2015, sp. zn. **30 Cdo 489/2013** a usnesení NS ze dne 24. 3. 2005, sp. zn. **8 Tdo 124/2005**, zveřejněné ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod **R 18/2006**).
25. Jelikož se soud I. stupně z tohoto pohledu aktivní legitimací žalobce nezabýval, byli účastníci seznámeni odvolacím soudem s tímto názorem, aby rozhodnutí odvolacího soudu nebylo pro ně překvapivé (nález ÚS ze dne 31. 7. 2008, sp. zn. **I. ÚS 777/07**). Účastníkům byl dán prostor k vyjádření.
26. Žalobce ve svém vyjádření ze dne 15. 3. 2020 předně potvrdil, že žaluje ztrátu hodnoty jeho podílu na obchodní společnosti, kde je částečným podílníkem, tedy újmu na majetkových poměrech (aktivech) žalobce.  
 Žalobce uvedl, že postavení společníka kapitálové společnosti zakládá více práv než jen právo na podíl na zisku společnosti. Společník má takto právo např. na rozhodování o základních otázkách řízení a činnosti společnosti (členství v exekutivních a kontrolních orgánech a příjem z toho plynoucí), podíl na hodnotě společnosti při jejím prodeji, podíl na likvidačním zůstatku a společenský status spoluvlastníka obchodní společnosti ve vztahu k jiným společenským a ekonomickým subjektům. Ústava i komunitární právo pak zaručují pokojný výkon všech těchto atributů.

Žalobce by považoval za nešťastné, pokud by přehnaně formalistické uplatňování z kontextu vytržených právních ustanovení soudem mělo za důsledek autorizované posvěcení nespravedlnosti. Podle ústavního soudu existuje povinnost obecných soudů interpretovat jednotlivá ustanovení procesních prostředků z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod, které „prozařují“ celým právním řádem. Stejně tak platí v oblasti komunitárního práva, že členské státy musí dodržovat ustanovení primárního i sekundárního práva EU, kdy tento závazek loajality zahrnuje i zajištění procesních možností v případě, kdy je aplikací komunitárního práva dotčen něčí právní zájem. Opačný postup by vedl k denegatio iustitiae v rozporu s Listinou základních práv a svobod a Listinou základních práv EU.

Žalobce tak označil předběžný právní názor odvolacího soudu ohledně aktivní legitimace žalobce za nesprávný.

27. Žalovaný se v podání ze dne 16. 3. 2020 k právnímu názoru odvolacího soudu vůbec nevyjádřil. Zopakoval jen své stanovisko, že dotační program nebyl nedovolenou veřejnou podporou určité skupiny soutěžitelů.
28. Žalobce vymezil svůj nárok v žalobě zřetelně jako **nárok majetkový**, když požaduje zaplacení ztráty hodnoty společnosti ve výši svého podílu, a to v důsledku konkrétního tvrzeného protiprávního jednání žalovaného. Jak již je uvedeno výše v účastníkům předestřené právní názoru odvolacího soudu, zákon vymezuje konkrétní majetková práva společníků obchodních společností. Jiná majetková práva nelze společníkům obchodních společností přiznat. Pokud žalobce ve svém vyjádření ze dne 15. 3. 2020 dovozuje relevanci společenského statusu společníka obchodní společnosti (právo podílet se na rozhodování společnosti, obecně právo na vyplacení podílu při prodeji nebo likvidaci společnosti apod.), argumentuje mimo vymezený žalovaný skutek společenským statusem společníků obchodních společností, kteří jsou jen obecně společensky chápáni jako vlastníci, resp. spoluvlastníci těchto společností. Tento rozšířený společenský status jim však nemůže přinést více majetkových práv, než umožňuje zákon. Odvolací soud takto nemá důvod odchýlit se od svého právního názoru, když i předestřená judikatura reaguje na argumentaci společenským statusem společníků obchodních společností (viz např. usnesení NS ze dne 18. 3. 2015, sp. zn. **30 Cdo 489/2013**: *To platí i přes skutečnost, že se jinak na veřejnosti běžně mluví – zejména jde-li o majoritní společníky obchodních společností – o tzv. vlastníky těchto společností. Ani ti totiž nejsou vlastníky majetku obchodní společnosti v právním smyslu*).
29. Naposledy uvedené rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR cituje i novější judikatura – usnesení NS ze dne 27. 2. 2018, sp. zn. **30 Cdo 2588/2016**, kdy ústavní stížnost proti tomuto usnesení byla pro zjevnou neopodstatněnost odmítnuta usnesením Ústavního soudu ČR ze dne 27. 11. 2018, sp. zn. **IV. ÚS 1840/18**. Ústavní soud neshledal žádný protiústavní exces v závěru obecných soudů, že tím, komu mohla být trestním stíháním stěžovatele způsobena škoda, byly pouze dotčeny obchodní společnosti. (Stěžovatel požadoval odškodnění v rozsahu snížení hodnoty jeho obchodních podílů v dotčených obchodních společnostech v důsledku jeho trestního stíhání).
30. Žalobce tak není věcně aktivně legitimován.
31. Žalobce, aby byl úspěšný, by musel uvést zcela jiná žalobní tvrzení, tj. že při pravidelném běhu věci by jeho obvyklý podíl na zisku, který mu byl vyplácen, činil určitou částku a v příčinné souvislosti s nesprávným úředním postupem mu byl vyplácen podíl nižší, případně žádný. Účast žalobce ve společnosti však nezankla, v rozhodném období byl a i nadále je vlastníkem podílu, který představuje práva a povinnosti společníka plynoucí z jeho účasti ve společnosti (§ 114 obch. zák., nyní § 31 z. o. k.). Žádná taková tvrzení žalobce před soudem I. stupně nevedl. Poučení soudu I. stupně podle § 118a odst. 1 o. s. ř. o tom, že žalobce nevyličil všechny rozhodné skutečnosti nebo je uvedl neúplně, zde nepřichází v úvahu, neboť skutková tvrzení žalobce byla dostatečná, tvrzený

nárok z nich však podle hmotného práva neplyne. Takové poučení by bylo nepřijatelným poučením dle hmotného práva jak žalovat, aby byl žalobce v řízení úspěšný. Jiná skutková tvrzení jsou vyloučena i v odvolacím řízení, neboť by se jednalo o uplatnění nového nároku, což vylučuje § 216 odst. 2 o.s.ř.

## II. Nesprávný úřední postup

32. Ačkoliv již závěr o nedostatku věcné aktivní legitimace žalobce by postačoval k zamítnutí žaloby, vyjádří se odvolací soud i k otázce žalobcem namítaného nesprávného úředního postupu.
33. Žalobce spatřuje nesprávný úřední postup při vyhlášení dotačního programu OPPI ve dvou okolnostech.
- a) Jednak došlo k **porušení českého práva** (§ 19a odst. 1 zákona č. 143/2001 Sb., resp. čl. 26 Listiny), kdy žalovaný při realizaci OPPI stanovením konkrétních podmínek pro získání podpory (např. regionální klíč, žadatel nesmí mít žádné úvěry) podpořil podnikatele v oblastech se zvýšenou nezaměstnaností, aniž zkoumal efektivnost a proporcionalitu takové podpory v oblasti polygrafického průmyslu
  - b) Jednak došlo k **porušení komunitárního práva**, a to čl. 3 nařízení Komise č. 800/2008.
34. Soud I. stupně dovodil, že k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo, když § 19a odst. 2 písm. a), b) zákona č. 143/2001 Sb. vylučuje vykonávat dozor nad činností orgánů veřejné správy při narušení hospodářské soutěže ze strany ÚOHS. Tento závěr soudu I. stupně není přesný, nezabývá se podstatou institutu nesprávného úředního postupu. Z odkazu na § 19a odst. 2 písm. a), b) zákona č. 143/2001 Sb., jež vylučuje dohled Úřadu na ochranu hospodářské soutěže nad orgány veřejné správy při poskytování veřejné podpory, nelze dovodit, že k nesprávnému úřednímu postupu nedošlo. Z tohoto ustanovení lze maximálně dovodit, že ÚOHS nemá dohledovou pravomoc.
35. Odvolací soud proto uvádí následující.
36. ***ad a) Nesprávný úřední postup při vyhlášení dotačního programu OPPI z pohledu českého práva v souvislosti se zákonem č. 82/1998 Sb.***
37. Dle § 13 odst. 1 věta první OdpŠk stát odpovídá za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem.
38. Jak dovozují již ustálená judikatura soudů (např. usnesení NS ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. **28 Cdo 5072/2009**) zákon sám definici nesprávného úředního postupu nepodává. Nejvyšší soud však již dříve ve svých rozhodnutích dovodil, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 9. 2003, sp. zn. **25 Cdo 319/2002**, uveřejněný v Souboru civilních rozhodnutí Nejvyššího soudu, sešit č. 27/2004, pod č. C 2180; nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2005, sp. zn. **25 Cdo 1935/2004**).
39. Avšak úředním postupem, jenž by zakládal odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., **není vydání normativního právního aktu**, a to ani v případě, že akt byl vydán **ministerstvem jakožto složkou moci výkonné**. Jak v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. **25 Cdo 2064/2005**, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek pod **R 52/2008** (kdy ústavní stížnost proti němu podaná byla usnesením ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. II. ÚS 492/08, odmítnuta),

Nejvyšší soud uvedl, vydání normativního právního aktu není úředním postupem příslušného státního orgánu, nýbrž výsledkem normotvorné činnosti. Jestliže normotvorná činnost nebo nečinnost orgánu veřejné moci nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, nelze ani dovodit odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. (shodně Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6 vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 633). S takto formulovanými závěry se ztotožnil i Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. **IV. ÚS 1521/10**, kdy ve vztahu k těmto závěrům uvedl, že stanovisko obecných soudů připouštějící normotvorný charakter některých aktů vydaných ministerstvy považuje za zcela ústavně konformní.

40. Vláda ČR je vrcholným orgánem moci výkonné (čl. 67 odst. 1 Ústavy ČR).
41. Ministerstvo průmyslu a obchodu je ústředním orgánem státní správy, v jehož čele je člen vlády (§ 1 zákona č. 2/1969 Sb.), a to i pro oblast polygrafického průmyslu [§ 13 odst. 1 písm. b) zákona 2/1969 Sb.].
42. Je tedy nutné posoudit, zda schválení dotačního programu OPPI usnesením vlády ČR č. 50 ze dne 17. 1. 2007, resp. následné výzvy k předkládání projektů v rámci OPPI vyhlášené Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR, jsou normativním právním aktem.
43. Usnesením Vlády ČR č. 50 ze dne 17. 1. 2007 byl schválen program podpory z Operačního programu Podnikání a inovace (OPPI) na období 2007 – 2013 a ministru průmyslu a obchodu bylo uloženo vyhlásit programy podpory s ohledem na výsledky jejich projednávání s Evropskou komisí. Následně byly Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR vyhlášovány Výzvy k předkládání projektů v rámci OPPI Rozvoj.
44. Nález ÚS ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. **PI ÚS 24/99**, sice uvádí, že dle čl. 78 Ústavy jedinou formou právně normativního aktu, kterou je vláda oprávněna přijímat, je nařízení s podmínkou publikace ve Sbírce zákonů, ovšem klasifikaci pramenů práva je nutno odvinout v první řadě od obsahu právní normy. Pokud dojde k rozporu mezi obecností právního aktu a tomu nekorespondující formou, dává Ústavní soud přednost posouzení obsahu před mechanickým akceptováním formy.
45. Tedy, ačkoliv byl dotační program OPPI schválen usnesením vlády, je třeba obsahově posoudit, zda jde o normativní právní akt, resp. zda i následné Výzvy k předkládání projektů v rámci OPPI vyhlášené Ministerstvem průmyslu a obchodu ČR (jako jednotlivá opatření podpory) jsou obsahově normativním právním aktem.
46. Pojmové znaky normativního právního aktu formuloval (mimo jiné) Nejvyšší soud ČR v rozsudku ze dne 20. 7. 2011, sp. zn. **28 Cdo 2334/2010**, tak, že charakteristickými znaky normy obecné povahy jsou abstraktnost, obecnost, normativní obsah bez individuálního určení adresátů, tedy všeobecná závaznost.
47. Rozsudek NSS ČR ze dne 23. 5. 2018, sp. zn. **6 Afs 8/2018**, uvádí, že výzva k podávání žádostí o dotaci je aktem veřejné správy, nejedná o úkon mířící proti konkrétním subjektům, který by byl způsobilý zasáhnout do práv jednotlivce.
48. Pokud výzva k podávání žádostí o dotaci (zde Výzva k předkládání projektů v rámci OPPI) je obecným aktem bez individuálního určení adresátů, tedy normativním aktem, tím spíše je normativním aktem nadřazené rozhodnutí vlády o schválení samotného dotačního programu.



49. Z výše uvedeného rezultuje závěr, že usnesení vlády, kterým byl schválen program podpory OPPI, i následné výzvy k předkládání projektů v rámci OPPI vyhlášené Ministerstvem průmyslu a obchodu jsou obsahově normativními právními akty, jejichž vydávání nemůže být nesprávným úředním postupem dle § 13 odst. 1 OdpŠk., tedy ani případná škoda není odškodnitelná dle zákona č. 82/1998 Sb.
50. *ad b) Nesprávný úřední postup při vyhlášení dotačního programu OPPI z pohledu komunitárního práva v souvislosti se zákonem č. 82/1998 Sb.*
51. Žalobce rovněž namítá, že dotační program byl vyhlášen v rozporu s čl. 3 nařízení Evropské komise č. 800/2008, kdy jednotlivá opatření podpory musí obsahovat výslovný odkaz na toto nařízení formou citace jeho názvu a uvedením informace s odkazem na zveřejnění v Úředním věstníku Evropské unie, což dle žalobce splněno nebylo. Z této okolnosti žalobce dovozuje, že vyhlášení programu OPPI nebylo v souladu s čl. 107 SFEU a s nařízením č. 800/2008, v důsledku čehož byla takto poskytnutá veřejná podpora protiprávní.
52. Odpovědnost státu za škodu způsobenou porušením evropského práva přiměřeně dle zákona č. 81/1998 Sb. dovodil Ústavní soud ČR ve svém nálezu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. **IV. ÚS 1521/10**.
53. Bližší podmínky odpovědnosti státu za jeho zákonodárnou (normotvornou) činnost upravuje **rozsudek SDEU ze dne 5. března 1996 ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93** (dále jen „rozsudek SDEU“). Je třeba poznamenat, že uvedený rozsudek ve svém bodu 34 uvádí, že v mezinárodním právním řádu stát, jehož odpovědnost za porušení mezinárodního závazku je založena, je rovněž považován za jediný subjekt bez ohledu na to, zda porušení právních předpisů, z něhož škoda vzešla, lze přičíst zákonodárnému, výkonnému nebo soudnímu orgánu. Tím spíše toto platí v právním řádu Společenství, protože všechny státní orgány, včetně zákonodárných, jsou povinny při vykonávání svých funkcí dodržovat normy stanovené právem Společenství, které přímo upravují poměry jednotlivců.
54. Tedy pokud v tomto případě uzavřel odvolací soud, že činnost vlády ČR a Ministerstva průmyslu a obchodu při vyhlášení dotačního programu je činností normotvornou (viz výše), je rozsudek SDEU aplikovatelný i v tomto případě.
55. Nicméně rozsudek SDEU stanoví jako podmínku odškodnění újmy jednotlivců, že porušená norma práva Společenství má za cíl přiznat jim práva, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením a újmou, která jednotlivcům vznikla, kdy všechny předpoklady musí být splněny kumulativně. Tedy v tomto případě by musela předně tvrzená porušená norma práva Společenství **mít za cíl přiznat práva žalobci**.
56. Ovšem odvolací soud již výše dovodil nedostatek věcné aktivní legitimace žalobce, kdy žalobce jako společník společnosti Východočeská tiskárna s.r.o. není oprávněn za tuto společnost jednat, nemá nárok na podíl na hodnotě společnosti a **není tedy tím subjektem, kterému má i případně porušená norma práva Společenství za cíl přiznat práva**. Taková práva by mohla mít případně jen sama společnost Východočeská tiskárna s.r.o.
57. Z výše uvedeného rezultuje závěr, že v případě porušení komunitárního práva jednáním žalovaného není žalobce věcně aktivně legitimován k tvrzenému nároku na náhradu škody.

### III. Závěr

58. Jelikož žalobce není věcně aktivně legitimován a navíc usnesení vlády, kterým byl schválen program podpory OPPI, i následné výzvy k předkládání projektů v rámci OPPI vyhlášené Ministerstvem průmyslu a obchodu jsou obsahově normativními právními akty, jejichž vydávání nemůže být nesprávným úředním postupem dle § 13 odst. 1 OdpŠk., byla žaloba věcně správně soudem I. stupně zamítnuta. Pro nesplnění již těchto předpokladů odpovědnosti žalovaného se odvolací soud pro nadbytečnost nezabýval předpokladem existence škody a příčinné souvislosti.
59. Na základě shora uvedeného postupoval odvolací soud dle § 219 o.s.ř. a rozsudek soudu I. stupně včetně správného akcesorického výroku o nákladech řízení jako věcně správný potvrdil.
60. O nákladech odvolacího řízení bylo rozhodnuto dle § 224 odst. 1 a § 142 odst. 1 o.s.ř. Procesně úspěšný žalovaný má právo na náhradu za 5 úkonů dle § 1 odst. 3 písm. a) až c) a § 2 odst. 3 vyhl. č. 254/2015 Sb., a to za dvě účasti u jednání soudu, dvě přípravy k jednání a vyjádření ze dne 16. 3. 2020, celkem 1 500 Kč.

#### **Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí lze podat dovolání do dvou měsíců od doručení rozhodnutí k Nejvyššímu soudu ČR v Brně prostřednictvím soudu I. stupně za podmínek § 237 a § 239 o.s.ř.

Praha 28. dubna 2020

**JUDr. Jana Šrédlová v. r.**  
předsedkyně senátu