



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **KARDIOCENTRUM VYSOČINA CZA a. s.**, se sídlem Čsl. armády 26, Hluboká nad Vltavou, zastoupena JUDr. Miroslavem Zámeškou, advokátem se sídlem Na Příkopě 23, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, o žalobě proti sdělení žalovaného ze dne 23. 10. 2012, čj. 33796/2012-27, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2013, čj. 10 A 36/2013 – 39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 31. 5. 2013, čj. 10 A 36/2013 - 39, **s e z r u š u j e.**
- II. Žaloba proti sdělení Ministerstva pro místní rozvoj ze dne 23. 10. 2012, čj. 33796/2012-27, **s e o d m í t á.**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Žalobkyně je podnikatelkou v oblasti cestovního ruchu. Formou projektové žádosti požádala o dotaci. Výbor Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad (dále též jen „Regionální rada“) žalobkyni usnesením č. 134/2008 ze dne 27. 6. 2008 dotaci ve výši 141.802.481 Kč schválil. Dne 4. 9. 2008 žalobkyně uzavřela s Regionální radou smlouvu o podmínkách poskytnutí dotace, jež měla být vyplacena ve třech etapách. Zatímco na základě první etapové monitorovací zprávy z 28. 7. 2009 žalobkyně obdržela dohodnutou

platbu (dne 27. 10. 2009), v ostatních dvou etapách nebyla žádná dotace vyplacena. Proplácení finančních prostředků u projektu žalobkyně bylo dne 25. 1. 2012 oznámením Regionální rady pozastaveno. Proti tomu se žalobkyně odvolala, což Regionální rada vyřídila vyrozuměním o odvolání ze dne 9. 6. 2012.

[2] Proti postupu při vyřizování odvolání žalobkyně podala stížnost podle § 175 odst. 4 správního řádu. Tato byla shledaná jako nedůvodná. Teprve poté se žalobkyně v souladu s § 175 odst. 7 správního řádu bránila stížností k nadřízenému orgánu - Ministerstvu pro místní rozvoj (dále „žalovaný“). Ve stížnosti se domáhala, aby žalovaný prošetřil postup Regionální rady a stanovil ji povinnost proplatit zbývající části dotace. Žalobkyně argumentovala, že Regionální rada měla postupovat dle správního řádu. Navíc vysvětlila, proč za nadřízený správní orgán příslušný k vyřízení jejího podání proti sdělení Regionální rady považuje právě žalovaného. Tuto stížnost žalovaný vyřídil sdělením ze dne 23. 10. 2012, čj. 33796/2012 - 27. Z obsahu sdělení plyne, že stížnosti nevyhověl.

[3] Žalobkyně následně podala žalobu proti výše uvedenému sdělení žalovaného ze dne 23. 10. 2012. Krajský soud žalobě vyhověl a pro vady řízení „rozhodnutí“ (sdělení) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Potvrdil tak názor žalobkyně ohledně povahy vztahu Regionální rady a žalovaného Ministerstva pro místní rozvoj, které v řízení vystupují v roli správních orgánů. Dle krajského soudu použitelnost správního řádu v těchto situacích zákonodárce nevyločil. Nadřízeným správním orgánem příslušným k přezkumu rozhodnutí Regionální rady je dle krajského soudu žalovaný. Navzdory tomu, že žalobou napadené sdělení žalovaného nemá veškeré obsahové (§ 68 správního řádu) a formální náležitosti (§ 69 správního řádu), podléhá soudnímu přezkumu. *„Sdělení žalovaného, ač svým obsahem představuje rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, neobsahuje řádný výrok, odůvodnění ani poučení. Proto nemůže rozhodnutí při absenci výše uvedených základních požadavků na rozhodnutí obstát.“* Soud navíc dospěl k závěru, že toto správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné z důvodu jeho nesrozumitelnosti.

II.

Shrnutí argumentů uvedených v kasační stížnosti

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Krajskému soudu vytýkal, že nesprávně posoudil otázku pasivní legitimace. Následně stěžovatel ozřejmil svou roli v daném případě. Vůči Regionální radě vystupuje v roli poskytovatele dotace. V rozhodnutí o poskytnutí dotace může stanovit povinnosti, které musí příjemce dotace dodržovat. Jako poskytovatel dotace také zajišťuje kontrolu hospodaření s poskytnutými prostředky podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě. Fakticky jen ověřuje skutečnosti rozhodné pro prokázání efektivnosti, hospodárnosti a účelnosti vynakládání veřejných finančních prostředků v rámci regionálních operačních programů. Stěžovatel odkazuje na § 16a zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, podle něhož Regionální rada hospodáří dle vlastního rozpočtu. Finanční prostředky poskytnuté stěžovatelem se po jejich přijetí Regionální radou stávají součástí rozpočtu Regionální rady. Ta s nimi hospodáří za podmínek stanovených zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Právě Regionální rada, jakožto řídicí orgán

operačního programu, poskytuje tyto prostředky na základě smlouvy o poskytnutí dotace konkrétním příjemcům. Právní režim uzavření smlouvy se řídí zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který neobsahuje výslovné ustanovení o možnosti použití správního řádu a také nijak neupravuje otázku soudního přezkumu.

[5] Stěžovatel se neztotožňuje ani s posouzením jeho sdělení ze dne 23. 10. 2012, které krajský soud označil jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Namítá, že sdělení rozhodně není rozhodnutím a nikdy jím být nemělo. Z toho důvodu sdělení nemá dle stěžovatele náležitosti vyžadované § 68 a § 69 správního řádu, není rozhodnutím, a to ani v materiálním smyslu. Proto je dle § 70 písm. a) s. ř. s. tento správní úkon vyloučen ze soudního přezkumu. Rozsudek krajského soudu stěžovatel také kritizuje pro nepřezkoumatelnost jeho závěru ohledně právní kvalifikace sdělení. Krajský soud se údajně nedostatečně vypořádal s tím, proč považuje stěžovatelovo sdělení, navzdory jeho zjevným obsahovým a formálním nedostatkům, za rozhodnutí. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) takové rozhodnutí nezná, a proto se stěžovatel domnívá, že správní akt Rady regionu třeba považovat za opatření ve smyslu § 14e téhož zákona. Na vydání takového opatření se dle § 14e odst. 4 nevztahuje správní řád a opatření není soudně přezkoumatelné.

III.

Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[6] Žalobkyně nesouhlasí s názorem stěžovatele. Poukazuje na to, že stěžovatelova námitka nesprávného právního posouzení věci nemá žádný podklad v právních předpisech ani judikatuře, ba co víc, v některých ohledech se s nimi dostává do rozporu. Navzdory tomu, že se stěžovatel v minulosti fakticky choval jako nadřízený orgán Regionální rady (direktivně nařizoval podmínky vyplácení jednotlivých projektů), v současnosti dává dle žalobkyně od operačních programů ruce pryč. Žalobkyně odkazuje na svou argumentaci uvedenou v žalobě, zejména pak na rozsudek NSS ze dne 26. 10. 2011, čj. 7 As 99/2011 – 78, ve kterém soud konstatoval, že „[p]okud jde o výkon dozoru, pro účely ust. § 178 odst. 1 správního řádu nemusí být tato skutečnost v zákoně výslovně uvedena. Podstatné je, zda je tento institut fakticky naplňován.“

[7] Dle žalobkyně není při vydávání konkrétního rozhodnutí podstatná vůle správního orgánu vydat písemnost, která je nebo není rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky § 65 s. ř. s. Podstatné je, zda vydávaná písemnost dle právních předpisů rozhodnutím měla být. Žalobkyně zpochybňuje argumentaci stěžovatele ohledně povahy oznámení o pozastavení dotace z 25. 1. 2012. Tento správní akt nelze považovat za opatření ve smyslu § 14e rozpočtových pravidel, neboť v této věci nejde o porušení pravidel při zadávání veřejných zakázek. Primárně napadeným rozhodnutím mělo být rozhodnutí Regionální rady o pozastavení dotace, které negativně zasáhlo do právní sféry žalobkyně. Žaloba však musela směřovat proti sdělení stěžovatele, neboť v souladu se soudním řádem správním třeba žalobou napadat rozhodnutí v posledním stupni.

[8] V doplnění svého vyjádření doručeného soudu 5. 12. 2013 žalobkyně odkazuje na judikaturu NSS a dovozuje na základě ní zákonnost rozhodnutí krajského soudu.

Současně dovozuje, že stěžovatel je příslušným k rozhodnutí celé věci. Odkazuje též na nedávné rozhodnutí NSS ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013 – 53.

IV.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[9] Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.); vady, jimiž by se musel zabývat i bez návrhu, byly součástí kasačních námitek.

[10] Nejvyšší správní soud si vyžádal jak správní spis stěžovatele, tak správní spis Regionální rady.

[11] Kasační stížnost je důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předně posoudil přezkoumatelnost rozsudku krajského soudu. S názorem stěžovatele, že rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, souhlasit nelze. Krajský soud důvody svého rozhodnutí vyjádřil srozumitelně, ostatně s nimi stěžovatel podrobně polemizuje a naopak žalobkyně se o ně ve svém vyjádření opírá. Tato námitka je proto nedůvodná.

[13] Klíčovou otázkou je, zda žalobou napadený úkon je či není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti musí zdejší soud nejprve zvážit, zda se předmět řízení (tj. proces poskytování dotace) řídí obecními ustanoveními o správním řízení nebo zda z důvodu povahy tohoto procesu na něj dopadá zákonná regulace veřejnoprávních smluv. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013 – 53 (*Město Hluboká nad Vltavou proti Regionální radě soudržnosti Jihozápad*), proces přidělování dotace v rámci Regionálního operačního programu se rozpadá na dvě základní fáze: 1) na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy, která je charakteristická nerovností účastníků a autoritativním rozhodováním správního orgánu, a 2) na fázi po uzavření veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, která modifikuje vztahy mezi poskytovatelem a příjemcem dotace v oblasti jak práva hmotného, tak práva procesního. Tyto subjekty, v rolích stran veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, mají dle římskoprávní maximy *pacta sunt servanda* své smluvní závazky dodržovat (srov. také rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Afs 49/2007-96).

[14] Regionální rada neztrácí po uzavření smlouvy postavení správního orgánu; musí však jako poskytovatel dotace rovněž jednat v souladu se svými smluvními závazky. Proto správní akty, které Regionální rada vydává po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, nemusí nutně mít vždy autoritativní povahu, nemusejí na ně dopadat ani obecná ustanovení o správním řízení. Tyto akty Regionální rady jsou vydávány v režimu veřejnoprávní smlouvy. V případě námítky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana kterékoliv smluvní strany poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 téhož zákona. Spor iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.

[15] Smlouva o poskytnutí dotace byla mezi poskytovatelem dotace a jejím příjemcem uzavřena a částečně také plněna. Proto soud předmět sporu v rámci stížných námitek posoudí se zřetelem na druhou fázi procesu poskytování dotace (viz body [13] a [14] shora).

[16] Klíčovým pochybením žalobkyně je skutečnost, že se prostřednictvím obecných opravných prostředků správního řízení domáhala přezkoumání pozastavení vyplacení dotace. Krajský soud pochybil, neboť takovýto postup schválil. Jak již zdejší soud zdůraznil v bodě [13] cit. rozsudku ve věci *Město Hluboká nad Vltavou*, pokud se příjemce dotace zamýšlí bránit proti neplnění smlouvy ve fázi po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace, je mu ochrana poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu.

[17] Pokud tedy žalobkyně nesouhlasila s postupem Regionální rady, pak měla iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy návrhem dle § 169 správního řádu. Stěžovatel vyřizoval stížnost podle § 175 správního řádu. Podáním stížnosti nicméně nemohla žalobkyně dosáhnout rozhodnutí tam, kde k tomu dle správního řádu není stěžovatel povolán. Jinými slovy, podáním stížnosti nebo jakéhokoli opravného prostředku nemohla žalobkyně obcházet závazná pravidla pro rozhodování sporu z veřejnoprávní smlouvy. Sdělení stěžovatele tedy žádným způsobem nezasáhlo do práv či povinností žalobkyně, není tedy rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 65 s. ř. s.

[18] Soud nemůže po správním orgánu na základě zákonných kritérií ani požadovat, aby *jakékoliv* písemné nesouhlasy příjemce dotace (v tomto případě žalobkyni označené jako odvolání dle § 81 nebo stížnosti dle § 175 odst. 4 a 7 správního řádu) překvalifikoval na návrh na zahájení sporu z veřejnoprávní smlouvy. Toto není možno požadovat ani po orgánu příslušnému k řešení sporného řízení, pokud nelze z obsahu podání jednoznačně usuzovat, že smluvní strana veřejnoprávní smlouvy se domáhá vyřešení svého sporu s poskytovatelem dotace.

[19] Při výkladu, který zaujala žalobkyně a posléze také krajský soud, se zcela stírá rozdíl mezi správním řízením, jehož cílem je vydání správního rozhodnutí, na straně jedné, a postupem, jehož cílem je řešení právních aspektů a sporů spojených s veřejnoprávní smlouvou, na straně druhé. Krajský soud tedy nesprávně posoudil právní otázku povahy sdělení Regionální rady a stěžovatele.

[20] Tato námitka je tudíž důvodná, žalobkyně napadla žalobou úkon správního orgánu, který není rozhodnutím.

[21] S ohledem na právě uvedené by bylo nadbytečné zabývat se ostatními kasačními námitkami. Jen pro pořádek soud uvádí, že podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje se na vztah státu a Regionální rady při činnostech upravených zákonem (tedy včetně kontroly a dozoru nad touto činností), použijí ustanovení o přenesené působnosti krajů. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), upravuje kontrolu a dozor nad přenesenou působností v § 81 a násl., přičemž jak dozor, tak i kontrolu přenesené působnosti svěřuje věcně příslušným ministerstvům [viz § 84, § 86 odst. 1 a § 92a písm. b) krajského zřízení]. V souladu s právní úpravou obsaženou v zákoně

o podpoře regionálního rozvoje je zde věcně příslušným ministerstvem Ministerstvo pro místní rozvoj, tedy stěžovatel (shodně v bodě [13] cit. rozsudek ve věci *Hluboká nad Vltavou*). Žalobkyně se může domáhat ochrany svých veřejných subjektivních práv z veřejnoprávní smlouvy právě u stěžovatele. Teprve rozhodnutí stěžovatele ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví.

V.

Závěr a náklady řízení

[22] Krajský soud rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu správnímu řízení. Stěžovatel nyní se svými námitkami uspěl. Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu zrušil. Přitom konstatoval, že žaloba směřovala proti úkonu, který rozhodnutím správního orgánu není a krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou. Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odstavce 2; jestliže již v řízení před krajským soudem byly důvody mj. pro odmítnutí návrhu, rozhodne o tom současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu Nejvyšší správní soud. Ten proto podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu sám odmítl.

[23] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože zdejší soud rozhodl současně se zrušením rozsudku krajského soudu i o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemají účastníci právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. prosince 2013

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu