



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **KLASTR KOMPOZITNÍCH MATERIÁLŮ, družstvo**, se sídlem Husova 594/6, Brno, zastoupen JUDr. Františkem Novosadem, advokátem se sídlem Smetanova 1101, Vsetín, proti žalovaným: **1) Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1 a **2) Agentura pro podporu podnikání a investic CzechInvest**, se sídlem Štěpánská 567/15, Praha 2, proti stanoviskům a) Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 21. 6. 2011 o ukončení projektu „Kompozitní materiály,“ b) Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 7. 2011 o odvolání žalobce proti ukončení projektu, c) Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2177/11 a d) Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 9. 1. 2012, č. j. 47132/11/08200, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2014, č. j. 10 A 12/2012 – 26,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2014, č. j. 10 A 12/2012 – 26, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora nadepsaného usnesení Městského soudu v Praze, jímž byla s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta jeho žaloba proti stanoviskům a) Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 21. 6. 2011 o ukončení projektu „Kompozitní materiály,“ b) Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 22. 7. 2011 o odvolání žalobce proti ukončení projektu, c) Agentury pro podporu podnikání a investic CzechInvest ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2177/11, o druhém odvolání proti ukončení projektu a d) Ministerstva průmyslu a obchodu ze dne 9. 1. 2012, č. j. 47132/11/08200, v němž bylo uvedeno, že rozhodnutí o ukončení projektu bez

financování je konečné. Městský soud se zabýval povahou napadených aktů a dospěl k závěru, že se nejedná o rozhodnutí přezkoumatelná v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., a podaná žaloba je proto nepřijatelná podle § 70 písm. a) s. ř. s. a § 68 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti brojí proti závěru městského soudu, ohledně povahy napadených aktů; domnívá se, že se jedná o rozhodnutí. Tyto akty mají dle jeho názoru dopady na závazné určení právních vztahů (nevyplacení přiznané dotace), přičemž žádné jiné rozhodnutí nebylo v této věci vydáno. Stěžovatel poukazuje též na rozpor v závěrech městského soudu, který na jedné straně uvedl, že rozhodnutí trpí podstatnými procesními vadami, zároveň však uzavřel, že se o rozhodnutí nejedná. Stěžovatel se domnívá, že uvedený výklad, jak byl proveden městským soudem, vede k odepření spravedlnosti.

Žalovaný 1) ve vyjádření ke kasační stížnosti předně vyslovil přesvědčení o opožděnosti podané kasační stížnosti. Pokud jde o povahu napadených správních aktů, žalovaný vyjádřil souhlas se závěrem městského soudu, že se o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. nejedná. I kdyby byly uvedené akty posouzeny jako rozhodnutí, byla by žaloba zčásti nepřijatelná pro její opožděnost. Jako další důvod nepřijatelnosti podané žaloby žalovaný 1) uvedl nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správním orgánem, neboť stěžovatel nepodal námitky proti protokolu o výsledku provedené kontroly. Z těchto důvodů navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Žalovaný 2) se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem. Kasační stížnost je přípustná.

Žalovaný 1) ovšem namítá její opožděnost. Ze soudního spisu je zřejmé, že usnesení o odmítnutí žaloby bylo stěžovateli doručeno v úterý dne 18. 2. 2014. Pro běh lhůty se pak uplatnila následující pravidla: Podle § 40 odst. 1 s. ř. s. platí, že „*lhůta stanovená tímto zákonem, výzvou nebo rozhodnutím soudu počíná běžet počátkem dne následujícího poté, kdy došlo ke skutečnosti určující její počátek*“. Odst. 2 uvedeného ustanovení dále stanoví, že „*lhůta určená podle týdnů, měsíců nebo roků končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje s dnem, který určil počátek lhůty. Není-li takový den v měsíci, končí lhůta uplynutím posledního dne tohoto měsíce*“. Podle § 106 odst. 2 s. ř. s. musí být kasační stížnost podána „*do dvou týdnů po doručení rozhodnutí*“. Žalovaný 1) se domnívá, že lhůta pro podání kasační stížnosti uplynula v úterý dne 4. 3. 2014 a kasační stížnost byla na podatelnu Nejvyššího správního soudu doručena až dne 6. 3. 2014, tedy opožděně. Žalovaný 1) však opomenul, že lhůta k podání kasační stížnosti je lhůtou procesní, u které dle § 40 odst. 4 s. ř. s. platí, že „*je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak*“. Z podacího razítka na obálce, v níž byla kasační stížnost zdejšímu soudu doručena, lze vyčíst, že stěžovatel kasační stížnost předal k poštovní přepravě dne 4. 3. 2014 (viz č. 1. 7 spisu NSS),

pokračování

a tudíž ještě v běžící lhůtě pro podání kasační stížnosti. Kasační stížnost je tedy podána včas.

Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí jeho návrhu. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS, všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem, což jsou vady, k nimž zdejší soud musí přihlížet ex offo (§ 109 odst. 4 s. ř. s.; viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2005, č. j. 6 As 4/2004 - 53).

Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu v daném řízení bude tedy toliko otázka, zda městský soud postupoval správně, jestliže žalobu stěžovatele podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl jako směřující proti úkonům žalovaných, které jsou dle § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeny, neboť nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

Ze spisových podkladů předložených žalovanými Nejvyšší správní soud zjistil následující informace: Stěžovateli byla rozhodnutím žalovaného 1) ze dne 16. 12. 2009, č. j. 3580-09/5.1SPK01-025/09/08200, poskytnuta dotace v rámci Operačního programu Podnikání a inovace. Nedílnou součástí tohoto rozhodnutí byly podmínky poskytnutí dotace, v nichž žalovaný 1) stanovil mj., že příjemce dotace je povinen zajistit, aby po dobu realizace projektu a po dobu nejméně tří let od data ukončení projektu měl klastr minimálně patnáct na sobě nezávislých členů. Na základě provedené kontroly (17. 5. 2011 – 6. 6. 2011) bylo zjištěno, že stěžovatel tuto podmínku nesplnil. Nesplnil dále též podmínku předkládat úplné pravdivé údaje o skutečnostech ovlivňujících realizaci projektu (členská základna) a předložil významně nadhodnocené ocenění pořízovaného nehmotného majetku. Z bodu 2. 3 protokolu o výsledku kontroly plyne, že kontrolním orgánem nebylo stanoveno žádné nápravné opatření, ale nedostatek měl posoudit řídicí orgán. Následně žalovaný 1) zápisem v elektronické nástěnce projektu dne 24. 6. 2011 projekt ukončil. Stěžovatel podal proti tomuto stanovisku „odvolání“, na které žalovaný 1) reagoval sdělením, že ukončení projektu bylo provedeno v souladu s podmínkami pro poskytnutí dotace, a proto bylo stanovisko k odvolání stěžovatele zamítavé. Stěžovatel proti tomuto stanovisku dne 26. 7. 2011 reagoval dalším „odvoláním“; žalovaný 2) dne 23. 8. 2011 stěžovateli sdělil, že i jeho stanovisko je zamítavé. Stěžovatel následně dne 8. 12. 2011 opět reagoval podáním, v němž vyjádřil nesouhlas s ukončením projektu. Na toto podání mu odpověděl žalovaný 1) dopisem ze dne 9. 1. 2012, v jehož závěru uvedl, že *„řídící orgán Operačního programu Podnikání a inovace potvrzuje rozhodnutí o ukončení projektu bez financování. Toto rozhodnutí řídicího orgánu je konečné“* (podtrženo NSS).

Zde je nutno konstatovat, že žaloba, stejně jako kasační stížnost, první oznámení datuje dnem 21. 6. 2011 a toto datum je uvedeno i v záhlaví usnesení městského soudu. K tomuto datu však nástěnka projektu obsahuje oznámení pro příjemce dotace o změně podmínek k datu 15. 6. 2011, a to v části podmínek odstoupení od projektu. Žaloba však fakticky popisuje obsah zápisu ze dne 24. 6. 2011, byť zde datum 15. 6. 2011 konstatuje, aniž je ovšem obsahem daného sdělení. Porovnáním obsahu obou sdělení zveřejněných na nástěnce projektu a obsahu žaloby lze dospět k závěru, že předmětem žaloby byl úkon ze dne 24. 6. 2011; ostatně jeho hodnocením se městský soud zabýval v odůvodnění napadeného usnesení.

Usnesení městského soudu vycházelo ze skutečnosti, že stěžovatel svůj návrh označil jako žalobu na přezkum rozhodnutí správního orgánu a v petitu jej zavázal napadená „rozhodnutí“ zrušit. Soud se tedy předně zabýval povahou všech napadených aktů (sdělení) a dospěl k závěru, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., protože žádný právní předpis nedává poskytovateli dotace oprávnění, aby z vlastního podnětu autoritativně rozhodl, zda v určitém konkrétním případě došlo či nedošlo k porušení podmínek poskytnutí dotace, a na základě tohoto posouzení ukončil její poskytování. S ohledem na uvedený závěr pak žalobu jako nepřipustnou odmítl. *Obiter dictum* však zároveň vyjádřil názor, že odmítnutí vyplacení přiznané dotace jejím poskytovatelem má povahu faktického úkonu, proti kterému se lze bránit nikoliv žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, nýbrž zásahovou žalobou podle § 82 an. s. ř. s. Soud dále uvedl, že i kdyby skutečně posoudil sdělení žalovaného 1) ze dne 24. 6. 2011 jako rozhodnutí v materiálním smyslu, nepřineslo by to žalobci žádný prospěch, neboť by žaloba musela být odmítnuta pro její opožděnost (vůči ostatním aktům pro nepřipustnost, neboť o nich jako o rozhodnutích nelze, s ohledem na nedostatek pravomoci správních orgánů takové akty vydat, vůbec uvažovat).

Nejvyšší správní soud nejprve předesílá, že závěru městského soudu ohledně charakteru napadených správních aktů nelze ničeho vytknout; o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. se nejedná. Povahou rozhodnutí správního orgánu se již podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zejm. v usnesení ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publikovaném pod č. 2206/2011 Sb. NSS, v němž uvedl, že „[f]ormální definiční znaky (správního) rozhodnutí definice „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice sama o sobě neobsahuje, jsou však přítomny jako znaky vymezující nezbytné vlastnosti přezkoumávaného aktu na těch místech dílu prvního části druhé s. ř. s., která se týkají např. časových podmínek podání žaloby (oznámení rozhodnutí jako zásadně písemného formalizovaného aktu) či vlastností, které nutně musí mít, aby obstál v přezkumu (přezkoumatelnost; náležitosti, mj. formální, které vylučují, že by šlo o akt nicotný)“. Rozšířený senát tedy rozhodnutí definoval jako formalizovaný a standardizovaný akt se zákonem předepsanými náležitostmi umožňujícími rychle a jednoduše rozpoznat původce i adresáta (adresáty) takového aktu, obsah práv a povinností jím upravených i důvody, pro které je do nich zasahováno. Dále se rozšířený senát v citovaném usnesení zabýval také rozdílem mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s. a zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. Vycházel přitom z úvahy, že „[v]šecný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých

pokračování

povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nároková práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole“. Z toho pak rozšířený senát dovodil, že „[r]ozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou proto primárně spočívá ve formě aktů nebo úkonů, proti nimž uvedené žaloby chrání. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu chrání proti aktům majícím obecně povahu individuálního správního aktu, jak takovému pojmu rozumí hlavní proud doktríny správního práva (ať již vydávaného podle správního řádu, zákona o správě daní a poplatků či jakéhokoli jiného zvláštního zákona). Oproti tomu zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahem proto může být i nezákonná nečinnost spočívající v neučinění nějakého úkonu jiného než rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.“ Nejvyšší správní soud se také již v minulosti vyjádřil, že správní rozhodnutí ve smyslu § 9 a § 67 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nelze vydat mimo správní řízení (srov. rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 2 As 86/2010 – 81, č. j. 1 As 92/2008 – 76). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyjádřil stejný názor ve svém usnesení ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 – 76, v němž se zabýval povahou souhlasů vydávaných podle zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), když uvedl, že ačkoliv tyto souhlasy „mohou zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva a povinnosti a naplňují tak materiální stránku rozhodnutí dle § 65 s. ř. s., pro nedostatek předepsané formy a proto, že nebyly vydány ve správním řízení, se nemůže jednat o rozhodnutí.“

Pokud jde o nyní projednávanou věc, ani jeden z napadených aktů nevznikl v průběhu probíhajícího správního řízení a ani jeden z nich skutečně nemá náležitosti rozhodnutí (§ 68 správního řádu). Kromě toho, žádný právní předpis správnímu orgánu neumožňuje autoritativně ukončit poskytování dotace v důsledku porušení podmínek stanovených podle § 14 odst. 3 písm. g) zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Práva založená rozhodnutím o poskytnutí dotace lze sice odejmout, avšak pouze na základě důvodů stanovených v § 15 téhož zákona, a to (správním) rozhodnutím vydaným v řízení o odnětí dotace, v němž se postupuje podle správního řádu ve správním řízení, nebo v důsledku zjištění porušení rozpočtové kázně podle § 44 rozpočtových pravidel; tento institut je však aplikovatelný toliko v případě, bylo-li porušení stanovených podmínek poskytnutí dotace zjištěno až v době, kdy byly peněžní prostředky příjemci dotace již vyplaceny. To lze dovodit ze znění § 44a stejného zákona, dle kterého je sankcí za porušení rozpočtové kázně odvod za porušení rozpočtové kázně, přičemž tento odvod nemůže být vyšší než částka dotace vyplacená ke dni tohoto porušení. Jelikož stěžovateli prostředky vyplaceny nebyly, nebylo možno užít ani tohoto institutu. Pro vydání rozhodnutí o ukončení projektu z důvodů uplatněných žalovanými tedy není zákonný podklad.

K povaze napadených aktů je zapotřebí uvést, že relevantní judikatura správních soudů ohledně této otázky doposud chybí. Nejvyšší správní soud sice nikterak nezpochybňuje závěr městského soudu, podle kterého žalobou napadené výsledky činnosti žalovaných nejsou rozhodnutími správního orgánu ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nicméně z průběhu komunikace mezi stěžovatelem a žalovanými lze pozorovat, že ani žalované správní orgány neměly o povaze vydávaných sdělení zcela jasno. Dovidit to lze zejména z posledního sdělení žalovaného 1) ze dne 9. 1. 2012, které sebe sama prezentuje jako „rozhodnutí konečné“ a první napadené stanovisko ze dne 24. 6. 2011 jako „rozhodnutí o ukončení projektu.“ Stěžovatel navíc skutečně mohl účinky ukončení projektu pocítovat jako zásah do svého subjektivního práva na vyplacení dotace a považovat jej tak za rozhodnutí. Nelze mu proto přičítat k tíži, že v důsledku nevyjasněné povahy uvedených aktů podal proti ukončení projektu prvně odvolání (na které bylo žalovanými reagováno) a následně žalobu podle § 65 s. ř. s. Nejvyšší správní soud již v minulosti zaujal stanovisko, že právě v situacích, kdy není postaveno zcela najisto, zda napadený akt je, nebo není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., je třeba, aby soud o to pečlivěji zkoumal, zda žaloba je zcela jednoznačně a nade vší pochybnost podána v tom či onom režimu. V této situaci by soud měl být citlivější k nejasnostem podání, které by v případě, kdy je napadán akt z hlediska své povahy zcela nepochybný, mohl bagatelizovat. Zvýšená citlivost a „procesní péče“ soudu v případech, kdy není od počátku zřejmá povaha napadeného aktu, je důležitá také proto, že opačný postup by mohl znamenat odepření spravedlnosti a významný zásah do zásady právní jistoty. Jak ostatně rozšířený senát v již výše zmíněném rozhodnutí ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS, uvedl, bude nezřídka *„rozlišení mezi rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., zásahy ve smyslu § 82 s. ř. s. a osvědčeními ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. obtížné a nejednoznačné. Právě proto však musí být výklad ustanovení o soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví takový, aby jakýkoliv úkon mající povahu jednoho z výše uvedených, tedy i ten, jenž se pohybuje na pomezí mezi uvedenými typy úkonů, byl podroben soudní kontrole, a to nejen formálně, ale skutečně, tedy z hlediska svého obsahu.“* Věcný rozsah tří základních typů žalob v řízení podle s. ř. s. je nutno v pochybnostech vykládat tak, aby pokud možno každý úkon veřejné správy směřující vůči jednotlivci a zasahující do sféry jeho práv nebo povinností (tj. stanovící mu nové povinnosti, které dosud neměl, anebo odmítající jej zbavit určitých povinností, které již má; přiznávající, anebo odmítající mu přiznat určitá jednotlivcem nároková práva; jinak zasahující do jeho právem chráněné sféry konáním, anebo opomenutím, tedy mj. i nekonáním v případě, že právo stanovuje povinnost veřejné správy za stanovených podmínek konat, ať již předepsanou formou, anebo fakticky) byl podroben účinné soudní kontrole (srov. též rozsudek ze dne 8. 11. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 90).

Nejvyšší správní soud již řešil situaci, kdy nebyla zřejmá povaha napadeného správního aktu v již shora zmiňovaném usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 9. 2012, č. j. 2 As 86/2010 - 76. Tato situace se týkala souhlasů vydávaných dle stavebního zákona, které stavební úřad výslovně či mlčky činí k ohlášení či oznámení, přičemž rozšířený senát s konečnou platností stanovil, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., stejně jako v tomto případě. Pokud jde o možnost obrany proti takovému aktu, lze proto jeho závěry vztáhnout též na nyní projednávaný případ. Rozšířený senát uvedl, že vzhledem k tomu, že *„souhlas není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., ochrana žalobou proti rozhodnutí správního orgánu tak nepřichází v úvahu. Ve vydání souhlasu nelze spatřovat ani nečinnost správního orgánu, nepřipadá tak v úvahu ani žaloba na ochranu před nečinností (§ 79 s. ř. s.).“*

pokračování

Jako poslední možný způsob ochrany tak zbývá žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále též „zásahová žaloba“). Zásahová žaloba chrání proti jakýmkoli jiným aktům či úkonům veřejné správy směřujícím proti jednotlivci, které jsou způsobilé zasáhnout sféru jeho práv a povinností a které nejsou pouhými procesními úkony technicky zajišťujícími průběh řízení. Nemusí jít nutně o akty neformální povahy či jen o faktické úkony, nýbrž i o jakékoli jiné konání či opomenutí konat, nelze-li je podřadit pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozšířený senát se proto přiklonil k závěru, že se v případě vydání nezákonného souhlasu (jak písemného, tak i provedeného mlčky) může jednat o nezákonný zásah stavebního úřadu. Z těchto důvodů je tak možné napadat souhlas vydaný dle stavebního zákona prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem (§ 82 s. ř. s.).“ Stejně lze konstatovat o sděleních žalovaných orgánů v této věci; je zřejmé, jak správně zhodnotil i městský soud, že se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Tato sdělení nelze považovat ani za nečinnost správních orgánů, a proto není přípustná ani nečinnostní žaloba. S ohledem na shora citované závěry rozšířeného senátu se tak nutno přiklonit k závěru, že se jedná o jiné úkony správního orgánu, proti kterým se lze bránit pouze žalobou podle § 82 s. ř. s.

Kasačnímu soudu je ze soudního spisu zřejmé, že v projednávané věci obsah žaloby včetně závěrečného návrhu neodpovídá ustanovením § 82 a násl. s. ř. s., které upravují žalobu na ochranu před nezákonným zásahem. Neodpovídá však jednoznačně ani žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, když stěžovatel sice nazval svoji žalobu žalobou na přezkum rozhodnutí správního orgánu, nicméně z jejího obsahu plyne, že v ní obměňoval pojmy rozhodnutí, sdělení a stanovisko správního orgánu a poukazoval též na to, že napadené akty nemají vůbec zákonné náležitosti správního rozhodnutí. V petitu žaloby navíc požadoval toliko jejich zrušení, a nikoliv vrácení k dalšímu řízení. Zdejší soud si je vědom judikatury, dle které soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitem a jemu odpovídající věcnou argumentací (srov. rozsudek ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 - 64, publikovaný pod č. 670/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 9. 7. 2009, č. j. 7 Aps 2/2009 - 197). V této věci však nutno akcentovat tu skutečnost, že rozlišení mezi rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. bylo v případě napadených aktů velmi obtížné a problematické, a to nejen pro stěžovatele, ale také pro správní orgány (viz zejm. poslední napadené sdělení) a také pro městský soud, který *obiter dictum* posuzoval také možnost, že by se (byť pouze u části sdělení) mohlo jednat o rozhodnutí. Kasační soud má proto za to, že s ohledem na tuto nejednotnost v náhledu na povahu napadených aktů bude v dalším řízení před městským soudem na místě postup podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., jenž stěžovateli umožní doplnit žalobu ve smyslu závěrů, které z hlediska soudní ochrany zaujal Nejvyšší správní soud v tomto rozhodnutí. Za takové situace, kdy neexistuje sjednocující judikatura ohledně povahy uvedených sdělení a samy správní orgány nejsou v této otázce jednotné, by odmítnutí žaloby bez možnosti jejího doplnění ve smyslu žaloby zásahové *de facto* znamenalo odepření spravedlnosti v projednávané věci. Městský soud tedy sice dospěl ke správnému závěru, že napadené akty nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., pochybil ale v tom, že podanou žalobu zcela jednoznačně považoval za žalobu podanou v režimu § 65 a násl. s. ř. s., a z tohoto důvodu ji odmítl.

Pokud jde konečně o stěžovatelovu námitku ohledně rozporu v závěrech městského soudu, že ačkoli napadené akty nepovažoval za rozhodnutí, uvedl, že „rozhodnutí“ trpí

podstatnými procesními vadami, nelze s ním souhlasit. Tento stěžovatelem tvrzený rozpor tkví pouze ve skutečnosti, že se městský soud v závěru svého usnesení zabýval možností, že by považoval sdělení žalovaného 1) ze dne 24. 6. 2011 za rozhodnutí o ukončení projektu a jeho následné sdělení ze dne 22. 7. 2011 za rozhodnutí o odvolání proti němu. Městský soud v rámci této úvahy skutečně konstatoval, že ani jedno z uvedených „rozhodnutí“ by v takovém případě nemělo podstatné zákonné náležitosti rozhodnutí, a tudíž by trpělo podstatnými procesními vadami. Tato úvaha však byla pouze hypotetická, vyslovena soudem *obiter dictum*, mimo důvody rozhodnutí, a městský soud jí pouze poukazoval na její nevýhodnost pro stěžovatele, neboť ačkoli by byl v této situaci oprávněn podat proti takovému „rozhodnutí“ žalobu podle § 65 a násl. s. ř. s., ta by byla v důsledku uplynutí dvouměsíční lhůty k jejímu podání opožděná a bylo by ji nutné jako takovou odmítnout.

Důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. byl naplněn, a proto zdejší soud musel napadené usnesení pro tuto vadu zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení, v němž bude vázán právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 1, odst. 4 s. ř. s.).

V dalším řízení tak bude na místě postup podle ustanovení § 37 odst. 5 s. ř. s., a dále též určení, zda napadené akty naplňují definiční znaky vyjádření, osvědčení či sdělení (dle § 154 správního řádu), nebo zda spadají v souladu s § 158 odst. 1 správního řádu do kategorie tzv. „jiných úkonů“ dle části IV. správního řádu, či zda se jedná o úkony zcela jiného charakteru. Je na zvážení městského soudu také prospěšnost nařízení jednání k vyjasnění nesrovnalostí stran postupu žalovaných správních orgánů, zejména k objasnění, který z napadených aktů byl tím rozhodným pro ukončení dotačního projektu. Teprve poté totiž bude možno posuzovat včasnost žaloby a eventuálně posouzení, zda rozhodný úkon byl nezákonným zásahem.

Vzhledem k povaze tohoto řízení a také ke shledaným vadám v předchozím řízení se kasační soud nemohl zabývat podstatou věci, neboť k tomu by bylo možno přistoupit pouze za předpokladu řádně proběhnuvšího řízení před městským soudem.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 3. července 2014

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu