



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobkyně: **Open-IT cz, s. r. o.**, se sídlem Škroupova 233, Chrudim, zast. JUDr. Lubomírem Müllerem, advokátem se sídlem Symfonická 1496/9, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, proti sdělení žalovaného ze dne 31. 7. 2012, čj. MSMT-27584/2012-41, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 10. 6. 2014, čj. 59 A 47/2014-38,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci, ze dne 10. 6. 2014, čj. 59 A 47/2014-38, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci

[1] Krajský úřad Libereckého kraje, odbor regionálního rozvoje a evropských projektů, tzv. zprostředkující subjekt Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost (dále jen „zprostředkující subjekt“), přípisem ze dne 23. 5. 2012 informoval žalobkyni o tom, že vyřazuje její žádost o finanční podporu z Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost (dále jen „OPVK“) na grantový projekt „Online lektorství na ZŠ proti obavám z mluvené angličtiny (registrační č. CZ.1.07/1.1.22/02.0068)“.

Důvodem k vyřazení žádosti bylo nesplnění kritérií přijatelnosti, jejichž oprava není možná (část B kontrolního formuláře neboli tzv. „checklistu“), konkrétně, že navržené klíčové aktivity projektu nejsou v souladu s vyhlášenými podporovanými aktivitami v rámci dané výzvy pro grantové projekty.

[2] Žalobkyně proti tomuto přípisu podala námitky. Zprostředkující subjekt žalobkyni přípisem ze dne 7. 6. 2012 sdělil, že z rozboru souladu popisu výstupů klíčové aktivity 02 s popisem podporované aktivity ve výzvě vyplývá, že převažující část činností, resp. výstupů, nemá přímou vazbu na podporované aktivity a nemůže být samostatnou aktivitou, ale mohla by být pouhým doplněním jednotlivých klíčových aktivit. To je však v rozporu se zněním výzvy, která výslovně vyžaduje, aby byly klíčové aktivity v přímé vazbě na podporované aktivity uvedené ve výzvě. Výzva rovněž výslovně stanoví, že v případě nedodržení tohoto postupu bude projektová žádost vyřazena z dalšího hodnocení.

[3] Dne 19. 6. 2012 podala žalobkyně proti posouzení zprostředkujícího subjektu námitku k řídicímu orgánu OPVK, tj. k žalovanému. Žalovaný vyřídil námitku žalobkyně sdělením označeným v záhlaví tohoto rozsudku. V něm žalobkyni prostřednictvím ředitelky odboru řízení OPVK sdělil, že po řádné analýze předloženého grantového projektu se ztotožňuje s důvody, které vedly zprostředkující subjekt k vyřazení její žádosti z hodnocení. Zprostředkující subjekt postupoval v souladu s Manuálem OPVK a s Příručkou pro žadatele OPVK.

[4] Žalobkyně napadla sdělení žalovaného žalobou u krajského soudu. Krajský soud její žalobu odmítl usnesením označeným v záhlaví tohoto rozsudku. V odůvodnění svého usnesení uvedl, že dopis ředitelky odboru řízení OPVK není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť nevykazuje formální znaky rozhodnutí a nezasahuje do právní sféry žalobkyně. Dle krajského soudu není sdělení žalovaného ničím jiným, než odpovědí na námitky, nikoliv však na námitky „charakteru opravných prostředků správního procesu.“ Krajský soud současně upozornil, že dle § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, obecně není na dotaci nebo návratnou finanční pomoc právní nárok. Napadené sdělení proto nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.; žalobu tedy dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

II.

Stručné shrnutí námitek v kasační stížnosti

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla usnesení krajského soudu včasnou kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že sdělení žalovaného nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., k čemuž uvádí tyto argumenty.

[7] Zaprvé, stěžovatelka považuje argumentaci krajského soudu v napadeném usnesení rozhodnutími NSS sp. zn. 9 As 30/2010 a 5 As 35/2004 za nepřipadnou. Cit. rozhodnutí se týkají jiné procesní situace, tj. kdy Nejvyšší správní soud konstatoval, že soudnímu přezkumu nelze podrobit rozhodnutí správního orgánu II.

pokračování

stupně, pokud jím tento správní orgán ruší rozhodnutí podřízeného správního orgánu a věc mu vrací k dalšímu řízení, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. V nynější situaci je napadeno rozhodnutí (sdělení) orgánu II. stupně o námitkách, které je v procesu výběru projektů konečné, tedy o opravném prostředku definovaném v řízené dokumentaci OPVK. Vzhledem k tomu, že žalovaný má dle této dokumentace pravomoc, pakliže k tomu shledá důvody, rozhodnutí zprostředkujícího subjektu (zde Libereckého kraje) zrušit a vrátit k novému posouzení, má stěžovatelka jednoznačně za to, že námitky mají charakter standardního opravného prostředku správního procesu.

[8] Zadruhé, stěžovatelka argumentuje celou řadou námitek vztahujících se k zákonu o rozpočtových pravidlech. V první řadě tvrdí, že tento zákon se na její věc vůbec neaplikuje, neboť není splněn okruh subjektů, které mohou dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu poskytnout (viz taxativně vymezený § 14 odst. 2 cit. zákona). K tomu upřesňuje, že žalovaný ve vztazích týkajících se výše specifikovaného grantového projektu vystupuje jako gestor a tzv. řídicí orgán, nikoliv jako poskytovatel dotace ve smyslu § 14 odst. 2 cit. zákona; tím je zprostředkující subjekt, čili Liberecký kraj, který však nespadá do výčtu § 14 odst. 2. Dále stěžovatelka přímo polemizuje s některými ustanoveními zákona o rozpočtových pravidlech, konkrétně s § 14 odst. 1, 4, a 5 cit. zákona.

[9] Zatřetí, stěžovatelka také odkazuje na nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999,¹ konkrétně na povinnosti řídicích a zprostředkujících subjektů upravené v čl. 9 odst. 5, 42, 43 či 56 odst. 3, a dále na navazující dokumenty českých orgánů, tj. na pověření ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy zajistit funkci řídicího orgánu, Prováděcí dokument OPVK, Dohodu o spolupráci řídicího orgánu a zprostředkujícího subjektu, manuál OPVK a na další navazující dokumenty. Stěžovatelka je přesvědčena, že je naléhavým společenským zájmem, aby byl přezkum plnění povinností vyplývajících z nařízení č. 1083/2006 ponechán soudům.

[10] Začtvrté, stěžovatelka si je vědoma toho, že poskytování dotací lze vnímat jako jisté „dobrodiní“ správního orgánu, neznamená to však, že by mělo probíhat svévolně mimo zákonná pravidla. Zdrojem pro dotace jsou veřejné prostředky. Při využívání a rozdělování těchto prostředků by příslušné autority měly rozhodovat s péčí řádného hospodáře a podle stanovených pravidel. Princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správních orgánů představuje jakési širší interpretační vodítko pro případy pochybností o rozsahu kompetence správních soudů, kdy je přezkum nutno umožnit (rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2008, čj. 4 Ans 9/2007-197).

¹ Úř. věst. L 210, 31. 7. 2006, s. 25; později zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (Úř. věst. L 347, 20. 12. 2013, s. 320).

[11] Dle stěžovatelky je soudní přezkum jedinou možností, jak nezávisle posoudit u konkrétních aktů soulad s relevantními pravidly. Potřeba soudního přezkumu je nezbytná přinejmenším jako hradba proti svévoli (čl. 2 odst. 2 Listiny), diskriminačnímu jednání a nezákonnosti ze strany státní moci; omezuje též projevy korupce. Opačný názor by dle stěžovatelky poskytl prostor pro libovůli orgánů státní správy a samosprávy, který by vedl k nemožnosti přezkoumání i zjevně nesprávných rozhodnutí.

[12] Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

Vyjádření žalovaného a replika stěžovatelky

[13] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti doručenému zdejšímu soudu dne 29. 7. 2014 plně ztotožnil s napadeným usnesením krajského soudu. Napadené sdělení nepovažuje za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. Sdělení se dle názoru žalovaného nedotýká práv stěžovatelky a šlo toliko o sdělení, že zprostředkující subjekt nepochybil. Žalovaný dále tvrdí, že sdělení nevykazuje ani formální znaky rozhodnutí. Obecné náležitosti správního rozhodnutí jsou upraveny ve správním řádu; tyto náležitosti však sdělení žalovaného neobsahovalo a ani obsahovat nemohlo, neboť v dané věci nebylo vedeno správní řízení.

[14] Dále žalovaný polemizuje s judikaturou, na kterou stěžovatelka odkázala v kasační stížnosti a tvrdí, že na její věc nedopadá. Žalovaný též poukazuje na nutnost výkladu právních norem v kontextu celého právního řádu, jejich systematického výkladu a se zřetelem k právu EU. V této souvislosti má žalovaný za to, že stěžovatelka nevzala v úvahu čl. 59 odst. 2 nařízení č. 1083/2006, dle něhož *[č]lenský stát může určit jeden nebo více zprostředkujících subjektů pro výkon některých nebo všech úkolů řídicího nebo certifikačního orgánu z pověření tohoto orgánu*. Jinými slovy, zprostředkující subjekt činí všechny úkony z pověření řídicího orgánu. Zprostředkující subjekt není proto poskytovatelem dotace, jak se mylně domnívá stěžovatelka, nýbrž pouhým zprostředkovatelem vůle řídicího orgánu. Poskytování dotací je totiž zajišťováno řídicím orgánem v jeho rozpočtové kapitole. Na okraj žalovaný dodává, že navrácení projektové žádosti stěžovatelky do procesu hodnocení je nejen proti zásadám transparentnosti, ale též velmi obtížně uskutečnitelné, neboť grantové projekty jsou v současné době již v realizaci (část VI. vyjádření).

[15] Dne 11. 8. 2014 stěžovatelka reagovala na vyjádření žalovaného stručnou replikou. V ní uvedla, že v dané věci je potřeba se zaměřit na podstatu věci samé, již je dle jejího názoru nekontrolovatelné rozhodování žalovaného o veřejných prostředcích, tj. nemožnost soudního přezkumu. Takový přístup však zakládá prostor pro svévoli a korupční prostředí. Odkázala také na nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 605/03.

[16] Nejvyšší správní soud zaslal dále oběma účastníkům k možnému vyjádření rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. 9. 2014 ve věci *Liivimaa Lihaveis MTÜ proti Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee*, C-562/12, ECLI:EU:C:2014:2229. Oba účastníci řízení poskytli své vyjádření ve stanovené lhůtě.

pokračování

IV.

Právní posouzení Nejvyšším správním soudem

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

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Stěžovatelka napadla usnesení krajského soudu z důvodu dle § 103 odst. 1, písm. a) a e) s. ř. s. V případě, kdy je kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí žaloby, je však dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (srov. rozsudky NSS ze dne 22. 9. 2004, čj. 1 Azs 24/2004-49, ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS nebo ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005-65). Jinými slovy, Nejvyšší správní soud v takovém případě z povahy věci nepřezkoumává přímo zákonnost či věcnou správnost napadeného rozhodnutí správního orgánu, nýbrž pouze otázku, zda krajský soud postupoval správně, jestliže žalobu stěžovatelky odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a zda své rozhodnutí dostatečně a přezkoumatelným způsobem odůvodnil.

[20] Nepřezkoumatelnost rozhodnutí může nastat z důvodu jeho nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, jakož i v důsledku jiné vady řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (k tomu viz ustálenou judikaturu NSS, např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Azs 47/2003-130, č. 244/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 7. 2004, čj. 4 As 5/2003-52). Za takové vady naopak nelze považovat dílčí nedostatky odůvodnění, pokud jsou hlavní důvody konkrétních závěrů z rozhodnutí jasně seznatelné (viz rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25).

[21] Klíčovým sporem v řízení o kasační stížnosti je otázka, zda lze žalobou ve správním soudnictví podle § 65 a násl. s. ř. s. napadnout sdělení, kterým je žadatel o poskytnutí finanční podpory vyrozuměn o tom, že jeho žádost je z dalšího posuzování vyřazena. Krajský soud v napadeném usnesení, ve druhém odstavci na straně dva k této otázce doslova uvedl pouze následující: „*Dopis ředitelky odboru řízení Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost ze dne 31. 7. 2012, čj. MSMT-27584/2012-41 není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Nevykazuje formální znaky rozhodnutí, ani jím není zasahováno do právní sféry žalobce. [...]. Žalobou napadené sdělení žalovaného není ničím jiným než odpovědí (stanoviskem) na námitky, které žalobce uplatnil vůči hodnocení přijatelnosti svého projektu Krajským úřadem Libereckého kraje. Nešlo však o námitky, jež by měly (mohly mít) charakter opravného prostředku správního procesu.*“

[22] K tomu zdejší soud uvádí, že z napadeného usnesení krajského soudu není seznatelné, jaké důvody ho vedly k výše citovanému závěru. Samotná citace § 65 s. ř. s. není v takovém případě dostačující; krajský soud měl ve svém usnesení vysvětlit, jakým způsobem toto ustanovení konkrétně dopadá na danou věc. Stěžovatelka se tak z napadeného usnesení nedozvěděla, proč namítané sdělení žalovaného nezakládá, nemění,

neruší či závazně neurčuje její práva nebo povinnosti. V podstatě tak stěžovatelka ani neví, s čím má vlastně polemizovat, což se jistě promítlo i do obsáhlých vyjádření a replik, které v nynějším řízení před Nejvyšším správním soudem zazněly.

[23] Odmítnutí žaloby krajský soud dále odůvodnil odkazem na dvě rozhodnutí zdejšího soudu (rozsudek ze dne 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219, a rozsudek ze dne 31. 3. 2005, čj. 5 As 35/2004-56). Odkazy na uvedená rozhodnutí NSS na věc vůbec nedopadají, neboť - tak, jak uvádí stěžovatelka - obě se týkají zcela jiných okolností. Nejvyšší správní soud se v citovaných věcech zabýval případy podání žaloby proti rozhodnutí odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Jinými slovy takovými situacemi, kdy je žaloba podána, aniž by o věci samé s konečnou platností rozhodly správní orgány.

[24] Konečně, krajský soud rovněž odkázal na § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech. V této souvislosti však z napadeného usnesení nijak nevyplývá, na základě čeho dospěl krajský soud k závěru, že má být aplikován tento zákon, zejména v situaci, kdy stěžovatelka tvrdí, že z metodických dokumentů údajně vyplývá opak.

[25] Ze všech těchto důvodů je nutno konstatovat, že usnesení krajského soudu je nepřezkoumatelné.

V. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatelky je důvodná. Proto usnesení krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[27] V dalším řízení krajský soud přezkoumatelně posoudí, zda je sdělení žalované rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., případně řádně a přezkoumatelně objasní důvody, proč rozhodnutím není. Vysvětlí rovněž, proč je (nebo naopak proč není) na věc aplikovatelný zákon o rozpočtových pravidlech. V novém řízení krajský soud současně rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. března 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu