



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Pavla Molka a Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **SEVAPHARMA, a. s.**, se sídlem Průmyslová 1472/11, Praha 10, zast. JUDr. Tomášem Leuchterem, advokátem se sídlem Mikulandská 122/4, Praha 1, proti žalované: **Technologická agentura České republiky**, se sídlem Evropská 1692/37, Praha 6, zast. Mgr. Karlem Masopustem, advokátem se sídlem Radlická 3185/1c, Praha 5, proti rozhodnutím žalované ze dne 16. 11. 2011, čj. TACR/2210/2011 a ze dne 5. 1. 2012, čj. TACR/2533/2011, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2015, čj. 9 A 22/2012 - 71,

takto:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2015, čj. 9 A 22/2012 - 71, **se zrušuje.**
- II. Žaloba se **odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Tomáše Leuchtera, advokáta.

Odůvodnění:

I. Veřejná soutěž

[1] Dne 29. 6. 2011 žalovaná (dále „stěžovatelka“) vyhlásila dvoustupňovou veřejnou soutěž podle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o podpoře výzkumu“).

[2] Žalobkyně se do veřejné soutěže přihlásila s projektem „*Centrum výzkumu nové generace humánních vakcín*“. Písemností nazvanou „*Rozhodnutí o postupu do druhého stupně veřejné soutěže*“ ze dne 16. 11. 2011, čj. TACR/2210/2011, jí stěžovatelka sdělila, že tento projekt nepostoupil do druhého stupně veřejné soutěže. Uvedla, že každý projekt byl hodnocen dvěma českými a dvěma zahraničními nezávislými oponenty a nezávislým poradním orgánem. Na základě tohoto hodnocení stěžovatelka rozhodla, že projekt žalobkyně nepostupuje do druhého stupně soutěže. Stěžovatelka v písemnosti dále uvedla, že oponentní posudky a závěrečná zpráva z jednání Rady programu k projektu jsou žalobkyni k dispozici na základě žádosti. Závěrem stěžovatelka konstatovala, že proti rozhodnutí poskytovatele není možné se odvolat, uchazeč může podat stížnost na postup při hodnocení návrhu ke kontrolní radě stěžovatelky.

[3] Dne 1. 12. 2011 žalobkyně podala stížnost ke kontrolní radě stěžovatelky. Namítla, že třetím osobám (oponentům) byly poskytnuty informace o vyloučených oponentech, kteří potenciálně mohli hodnotit její projekt. Na úvodním semináři přitom bylo sděleno, že tato informace je určena výhradně stěžovateli a nebude dále poskytnuta. Velký bodový rozptyl hodnocení jejího projektu (64 ze 100 bodů až 89 ze 100 bodů) byl bezpochyby způsoben i uvedeným špatným postupem. Písemností nazvanou „*Rozhodnutí o zamítnutí stížnosti*“ ze dne 5. 1. 2012, čj. TACR/2533/2011, bylo žalobkyni sděleno, že se kontrolní rada rozhodla stížnost zamítnout. Důvody zamítnutí stížnosti uvedeny nebyly. V písemnosti bylo také konstatováno, že proti tomuto rozhodnutí není odvolání.

II. Řízení před městským soudem

[4] Žalobkyně podala žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v níž za napadené rozhodnutí označila „*Rozhodnutí o zamítnutí stížnosti*“ ze dne 5. 1. 2012.

[5] Žalobkyně namítla, že se stěžovatelka zavázala, že nebude zveřejňovat údaje důvěrného charakteru, což jsou i jména oponentů navržených uchazeči k vyloučení. Tento svůj závazek stěžovatelka porušila, čímž byly porušeny základní zásady činnosti správních orgánů, konkrétně § 4 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dále žalobkyně vytkla stěžovateli porušení § 7 odst. 1 správního řádu, neboť některé závěrečné zprávy neobsahovaly předem stanovené náležitosti, a tudíž došlo k porušení zásady rovnosti mezi účastníky. Taktéž bylo zasaženo do procesních práv žalobkyně tím, že expert 1 uvedl v posudku lživé informace o údajném podílu spoluřešitele projektu na zneužívání grantových prostředků. Závěrem žaloby navrhl, aby bylo zrušeno rozhodnutí o zamítnutí její stížnosti a rozhodnutí o tom, že žalobkyně nepostupuje do druhého stupně veřejné soutěže, a aby se věc vrátila stěžovateli k dalšímu řízení.

pokračování

[6] Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 26. 6. 2015 zrušil rozhodnutí stěžovatelky o zamítnutí stížnosti ze dne 5. 1. 2012, čj. TACR/2533/2011, i rozhodnutí o nepostoupení žalobkyně do druhého stupně veřejné soutěže ze dne 16. 11. 2011, čj. TACR/2210/2011, a věc vrátil stěžovatelce k dalšímu řízení. Posouzení zákonnosti rozhodnutí závisí podle názoru městského soudu na tom, jak se stěžovatelka vypořádala se stížností žalobkyně a zda tak učinila v souladu s předpisy upravujícími pravidla veřejné soutěže. Z jejího rozhodnutí však není vůbec patrné, jak se vypořádala s námitkou neoprávněného poskytnutí informací oponentům o návrzích žalobkyně na vyloučení konkrétních oponentů. Stejně tak není zřejmé, jak se vypořádala s námitkou rozdílu v bodovém hodnocení projektu žalobkyně. Napadené rozhodnutí je koncipováno jako přípis, obsahující toliko obecné konstatování o nedůvodnosti stížnosti. Stěžovatelka nemůže rezignovat na náležité vypořádání stížnosti jen proto, že nejde o standardní správní řízení a že se na něj na základě § 21 odst. 10 zákona o podpoře výzkumu nevztahuje správní řád. Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až § 8 správního řádu se podle § 177 odst. 1 správního řádu aplikují i v případech, v nichž zvláštní zákon vyloučí aplikaci správního řádu, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Mezi tyto zásady patří obligatornost odůvodnění rozhodnutí vydaného v oblasti státní správy. Nezbytnost odůvodnění úspěšnosti či neúspěšnosti uchazeče ve veřejné soutěži vyplývá z § 21 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu a je zřejmé, že toto ustanovení je aplikovatelné i ve stádiu rozhodování o stížnosti na postup ve veřejné soutěži. Napadené rozhodnutí vykazuje naprostý nedostatek odůvodnění, jakým způsobem se stěžovatel vypořádal s námitkami obsaženými ve stížnosti. Shodnou vadou trpí rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť není zřejmé, jaké skutečnosti měly vliv na vyřazení žalobkyně z druhého kola veřejné soutěže a ani jaké konkrétní bodové hodnocení vůbec získala. Z uvedených důvodů městský soud zrušil rozhodnutí o stížnosti pro nepřezkoumatelnost a na základě § 78 odst. 3 s. ř. s. též rozhodnutí o nepostoupení žalobkyně do druhého stupně veřejné soutěže.

III. Kasační stížnost

[7] Rozsudek městského soudu napadla stěžovatelka kasační stížností, odkazující na kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhla jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení. Zároveň navrhla, aby jí byly přiznány náklady řízení.

[8] První námitkou zpochybňuje závěr městského soudu o obligatornosti odůvodnění jí vydaných rozhodnutí. Rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže podle § 21 zákona o podpoře výzkumu je explicitně vyjmuta z aplikace správního řádu. Povinnost odůvodnění je stanovena v § 68 správního řádu, není uvedena mezi základními zásadami v § 2 až § 8 správního řádu. Městský soud nekonkretizoval, z kterého ustanovení povinnost odůvodnění dovozuje, čímž sám vydal nepřezkoumatelné rozhodnutí. Podle stěžovatelky městský soud navíc překročil rámec žalobního návrhu, neboť v žalobě nebylo porušení povinnosti odůvodnění namítáno.

[9] V případě vypořádání stížnosti se ani nejedná o rozhodnutí. Podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu projednává stížnosti kontrolní rada stěžovatelky a její stanoviska jsou pro předsednictvo stěžovatelky závazná. Samotné označení způsobu vypořádání stížností jako rozhodnutí neznámá, že se jedná o správní rozhodnutí. Klasické opravné prostředky ve veřejných soutěžích ve výzkumu nemohou reálně fungovat.

[10] Stěžovatelka dále upozornila, že jiní poskytovatelé podpory na výzkum a vývoj, například Ministerstvo průmyslu a obchodu či Grantová agentura České republiky, pouze vyhlásí dle zákona o podpoře výzkumu výsledky a v dalším kroku již uzavírají smlouvy. Stěžovatelka tedy naplňuje zmiňované základní zásady v daleko nejvyšší míře. Na dotaci není právní nárok, jak plyne z § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Neexistuje proto ani nárok na kladné rozhodnutí o postupu do druhého stupně veřejné soutěže a jeho odůvodnění. Pokud by zákonodárce zamýšlel uložit poskytovateli podpory povinnost odůvodňovat každé rozhodnutí, jistě by tak učinil výslovným zakotvením této povinnosti do zákona pro všechna, a nikoliv výslovně jen pro některá rozhodnutí, případně by nevyloučil aplikaci správního řádu.

[11] Zákon o podpoře výzkumu nepočítá s rozhodnutím o výsledku veřejné soutěže jako se samostatným dokumentem. Vyhlášení výsledků probíhá formou seznamu uvedeného na internetu, ze kterého jsou patrné pořadí projektů určených k podpoře a hranice disponibilních finančních prostředků. Odesílaný dopis je formálním krokem k tomu, aby bylo každému uchazeči doručeno potvrzení tohoto umístění. Požadavek na odůvodnění v § 21 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu znamená, že je uchazeči sděleno, proč se jeho návrh projektu umístil na určitém místě. Žalobkyni byly k její žádosti poskytnuty čtyři oponentní posudky i závěrečné hodnocení radou programu. Posudky obsahují počet bodů i zdůvodnění hodnocení. Stěžovatelka proto nesouhlasí s městským soudem, že počet získaných bodů nebyl zřejmý.

[12] Forma vyrozumění o vyřízení stížnosti není vůbec stanovena ani neexistují důvody pro analogii se správním řádem. Proces řízení o stížnostech je procesem *sui generis* a poskytovatel má vyšší míru uvážení, jak tento systém nastaví. Žádný právní předpis nestanoví, že povinnou náležitostí vyrozumění o stížnostech je odůvodnění.

[13] Stěžovatelka si dále klade otázku, zda je vůbec správním orgánem podle správního řádu. V zákoně o podpoře výzkumu není za správní orgán výslovně označena. Podle tohoto zákona však nejspíše správním orgánem je, protože § 34 odst. 1 se vztahuje na správní úřady uvedené v § 4, kde je stěžovatelka uvedena. V souvislosti s nabytím účinnosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, se však ukazuje, že stěžovatelka z pohledu tohoto zákona stojí mimo systém správní správy. Z hlediska některých předpisů tedy správním úřadem nebo orgánem může být a podle jiných zase ne. Městský soud se měl touto otázkou zabývat, což však neučinil. Jestliže stěžovatelka není správním orgánem, pak ani žalobou napadený akt není úkonem správního orgánu, tudíž žaloba podle § 65 s. ř. s. nemohla být přípustná a měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s.

pokračování

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[14] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval postavením stěžovatelky a pochybnostem o tom, zda je správním orgánem a zda jsou její úkony rozhodnutími napadnutelnými podle § 65 a násl. s. ř. s. Městský soud se v odůvodnění svého rozhodnutí této otázce výslovně nevěnoval, což mu nelze vytýkat, neboť stěžovatelka ve svém vyjádření k žalobě tyto námitky nevznesla, nenavrhovala odmítnutí žaloby z těchto důvodů a uvedla, že nepopírá, že je vázána základními zásadami činnosti správních orgánů (bod 14 vyjádření k žalobě). Byť jsou tedy otázky, zda je stěžovatelka správním orgánem a zda je zamítnutí stížnosti rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., zásadní z hlediska posouzení splnění podmínek řízení a městský soud byl povinen se jimi zabývat (§ 103 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve spojení s § 64 s. ř. s.), nebylo již jeho povinností své úvahy k této otázce výslovně rozvádět v odůvodnění rozsudku. Rozhodl-li soud ve věci meritorně, má se za to, že považoval podmínky řízení za splněné. Nutno ovšem dodat, že v posuzovaném případě by bylo předestření úvah městského soudu o splnění podmínek pro věcný přezkum úkonů stěžovatelky vhodné, neboť se nejednalo o jednoznačnou otázku; ostatně jak bude dále vysvětleno, Nejvyšší správní soud ji zodpověděl odlišně než městský soud.

[16] Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví „rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“)“.

[17] Judikatura Nejvyššího správního soudu dovozuje tři podmínky pro subsumpci určitého orgánu pod pojem správní orgán ve smyslu s. ř. s.: (1) jedná se o orgán moci výkonné či jiný z orgánů uvedených ve výše citované definici, (2) rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob a (3) toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy. K tomu, aby mohla být činnost správního orgánu soudně přezkoumána, přistupuje ještě (4) nutnost dotčení veřejného subjektivního práva fyzické nebo právnické osoby činností správního orgánu, jak vyplývá z § 2 s. ř. s. Přezkumu ve správním soudnictví může být podrobena pouze taková činnost, která naplňuje všechny výše citované definiční prvky (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, čj. 2 As 52/2010 - 59, č. 2133/2010 Sb. NSS, body 14–16, nebo ze dne 12. 9. 2013, čj. 9 Afs 59/2013 - 45).

[18] První podmínku stěžovatelka splňuje. Stěžovatelka byla zřízena § 36a odst. 1 zákona o podpoře výzkumu a podle odst. 2 je „organizační složkou státu a správcem rozpočtové kapitoly“. Není tedy právnickou osobou, ale působí a vykonává předmět své činnosti podle zákona o podpoře výzkumu a její jednání je v takovém případě jednáním státu (§ 3 odst. 2 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Má tedy obdobné postavení jako ministerstva a jiné správní úřady a další složky státu vyjmenované v § 3 odst. 1 právě citovaného zákona. Její úkoly jsou

stanoveny v § 36a odst. 3 zákona o podpoře výzkumu; v první řadě jde o zabezpečení přípravy a realizace státní podpory aplikovaného výzkumu, vývoje a inovací. Její činnost tak podle Nejvyššího správního soudu spadá pod moc výkonnou.

[19] I druhou podmínku má Nejvyšší správní soud za naplněnou, neboť stěžovatelka je poskytovatelem účelové podpory, čili, jak vyplývá z § 2 odst. 2 písm. a) zákona o podpoře výzkumu, rozhoduje o poskytnutí podpory a tuto podporu poskytuje.

[20] Taktéž není pochyb o naplnění třetí podmínky, neboť stěžovatelka rozhoduje o poskytnutí podpory z veřejných prostředků, jak již napovídá celé znění názvu zákona o podpoře výzkumu. Nejedná se tedy o její soukromoprávní majetkový úkon, který by bylo možno vyčlenit z pojmu veřejné správy (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010 - 59, bod 33, nebo ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 Afs 61/2013 - 43, č. 2909/2013 Sb. NSS, bod 61, nebo čj. 9 Afs 59/2013 - 45). Kumulativně tedy byla splněna první tři kritéria, proto je stěžovatelku nutno považovat za správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) a dalších ustanovení s. ř. s.

[21] Poslední podmínka, tedy dotčení veřejného subjektivního práva žalobkyně činností správního orgánu, však nebyla podle Nejvyššího správního soudu naplněna ve vztahu k úkonu stěžovatelky, kterým zamítla stížnost žalobkyně, podanou podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu.

[22] Nejvyšší správní soud se již vícekrát ve své judikatuře zabýval institutem stížnosti zakotveným v mnoha právních předpisech z oblasti správního práva. V rozsudku ze dne 17. 12. 2010, čj. 4 Aps 2/2010 - 44, č. 2339/2011 Sb. NSS, při posuzování toho, zda podání stížnosti podle § 175 správního řádu představuje podmínku přípustnosti žaloby ve věci ochrany před nezákonným zásahem, uvedl: „K povaze stížností obecně doktrína uvádí, že stížnost je pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu ... a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorcí nebo jiné úkony ...“ (srov. Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 688). I podle názoru Nejvyššího správního soudu se stížnost svou povahou a právní úpravou blíží spíše dozorcímu prostředku, resp. je nástrojem, který k němu může vést. Ostatně tento závěr jenom potvrzuje dikce § 175 správního řádu. Stížnost má totiž podle něho být vyřízena do 60 dnů a byla-li shledána důvodnou, je správní orgán povinen bezodkladně učinit opatření k nápravě, o nichž vyrozumí stěžovatele, pokud o to požádal. O prošetření vyřízení stížnosti lze požádat nadřízený správní orgán. Procesně se u stížnosti postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení (vyrozumění). Na vyřízení stížnosti tedy není právní nárok a samotné její vyřízení ještě samo o sobě neznamená odstranění závadného stavu“.

[23] Na toto rozhodnutí navázal Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 29. 11. 2012, čj. 5 As 43/2012 - 40, č. 2768/2013 Sb. NSS, v němž zodpověděl otázku, zda je vyřízení stížnosti podle § 26 odst. 1 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., následovně: „Nejvyšší správní soud konstatuje, že institut stížnosti podle § 26 zákona o výkonu trestu odnětí svobody vykazuje některé společné rysy se stížností dle § 175 [správního řádu]. Zároveň lze nalézt i paralely s různými stížnostmi a podněty dle zvláštních zákonů - viz např. § 97 odst. 1 zákona č. 273/2008

pokračování

Sb., o Policii České republiky. [...]. Rovněž stížnost dle § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody se svou povahou blíží spíše podnětu k možnému uplatnění dozorcích úkonů než opravnému prostředku, neboť zákon stěžovateli v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti nesvěřuje žádná konkrétní procesní oprávnění. S tím koresponduje i názor odborné literatury, která ke stížnosti dle citovaného ustanovení uvádí, že „výslovná úprava postupu při podávání a vyřizování stížnosti na individuální pokyny, příkazy apod. však chybí, bylo by proto nutno konstatovat, že - pokud jde o postup uvnitř Vězeňské služby - zákon odsouzeným žádné procesní prostředky k ochraně jejich práv neposkytuje“ (Novotný, O. Mikule, V. Vězeňství a právo. Právní rozhledy 6/1998). V již citovaném rozsudku ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že využití stížnosti dle § 175 správního řádu nelze považovat za nezbytnou podmínku přípustnosti žaloby na ochranu před nezákonným zásahem podle § 82 a násl. s. ř. s. Rovněž lze mít za to, že stížnost nelze pokládat za řádný opravný prostředek v řízení před správním orgánem ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., jehož vyčerpání by bylo nezbytnou podmínkou přípustnosti případné žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. [...] Zákon o výkonu trestu odnětí svobody navíc, na rozdíl od správního řádu, nestanoví ani žádnou konkrétní lhůtu pro vyřízení stížnosti (překročitelná lhůta 30 dní je nyní stanovena pouze vnitřním předpisem [...]). Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že závěry citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2010, č. j. 4 Aps 2/2010 - 44, lze vztáhnout i na stížnosti dle § 26 odst. 1 zákona o výkonu trestu odnětí svobody. Nejvyšší správní soud je tudíž toho názoru, že k zásahu do subjektivních práv stěžovatelky samotným vyřízením její stížnosti dojít nemohlo, neboť se nejedná o rozhodnutí o řádném opravném prostředku či prostředku nápravy proti úkonům žalované, jež byly předmětem její stížnosti. Pokud by do práv stěžovatelky zasáhl přímo některý z těchto úkonů žalované, které byly předmětem stížnosti, musela by stěžovatelka, domáhala-li by se soudní ochrany, brojit proti takovému úkonu přímou žalobou, ať již by se jednalo, podle povahy daného úkonu, o žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu nebo o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu“ (pozn. NSS: tato i další podržení doplněna desátým senátem).

[24] V rozsudku ze dne 17. 9. 2014, čj. 2 As 41/2014 - 47, Nejvyšší správní soud posoudil povahu vyřízení stížnosti podané správnímu orgánu na postup poskytovatele zdravotních služeb podle § 93 a násl. zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), následovně: „Předmětem stížnostního řízení dle citovaného zákona není rozhodování o právech a povinnostech podatele stížnosti, ale jde o prošetření skutečností ve stížnosti uvedených, přičemž zákon stěžovateli v souvislosti s vyřizováním jeho stížnosti nesvěřuje žádná konkrétní procesní oprávnění. Výsledkem stížnostního řízení je pak zjištění, zda při poskytování zdravotních služeb nebo činností s tím souvisejících bylo shledáno pochybení dotýkající se práv nebo povinností pacienta. V případě pozitivního zjištění pak správní orgán uloží poskytovateli nápravná opatření nebo podá podnět příslušnému orgánu či komoře, zjistí-li takové pochybení zdravotnického pracovníka, který je členem komory [§ 96 odst. 1 písm. b) zákona o zdravotnických službách]. Ani jedna z uvedených alternativ se nedotýká veřejných subjektivních práv stěžovatele (ohledně možného podnětu k příslušné profesní komoře již Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 Ans 1/2009 – 299, dovodil, že rozhodnutí o odmítnutí stížnosti na postup člena České lékařské komory není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.). Uplatnění stížnosti dle § 93 a násl. zákona o zdravotních službách lze tedy připodobnit k pouhému podnětu, přičemž jeho možný důsledek (uložení nápravných opatření, resp. podání podnětu příslušnému orgánu) závisí na

posouzení tohoto podání správním orgánem a stěžovatel tak nemá právní nárok na jeho kladné vyřízení. K zásahu do subjektivních práv stěžovatele samotným vyřízením jeho stížnosti dojít nemohlo, neboť nesvědčí-li stěžovateli veřejné subjektivní právo na provedení určitého opatření nebo na zahájení určitého řízení, nemůže být dotčen ani sdělením, že správní orgán pro takový postup neshledal důvody. Žalobou napadený přípis žalovaného je tedy třeba považovat za pouhé sdělení výsledku přezkumu stěžovateli, které není způsobilé se jakkoliv negativně projevit v jeho právní sféře; jeho práva a povinnosti zůstávají zcela nedotčeny. V této souvislosti lze odkázat i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, jenž shledal, že sdělení správního orgánu k podnětu k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu nelze považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud dovodil, že oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 správního řádu je pouhým sdělením, neboť práva a povinnosti účastníků řízení, změněné nebo vzniklé původním rozhodnutím, nejsou tímto sdělením dotčeny“.

[25] V rozsudku ze dne 3. 2. 2016, čj. 6 Afs 84/2015 - 31, se Nejvyšší správní soud vyjádřil k povaze vyřízení stížnosti podle § 261 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu: „Podle § 261 odst. 1 daňového řádu [o]soba zúčastněná na správě daní má právo podat správci daně stížnost proti nevhodnému chování jeho úředních osob nebo proti postupu tohoto správce daně, neposkytuje-li daňový zákon jiný prostředek ochrany“. Podle odst. 5 tohoto ustanovení platí, že [b]yla-li stížnost shledána důvodnou nebo částečně důvodnou, učiní správce daně bezodkladně nezbytná opatření k nápravě. O výsledku šetření a opatřeních přijatých k nápravě se učiní úřední záznam a správce daně o tomto výsledku bezodkladně vyrozumí stěžovatele. Žalovaný stížnosti nevyhověl a stěžovatele o tom vyrozuměl přípisem ze dne 17. 7. 2014, č. j. 2387776/14/3215-054000-800654. Nejvyšší správní soud ze znění žaloby ověřil, že stěžovatel skutečně napadal pouze samotné vyřízení jeho stížnosti, tedy shora specifikovaného přípisu; tvrzení o nezákonném zásahu (zásahu do jeho práv) pak nenavázal na samotné úkony žalovaného, proti nimž stížnost směřovala (až na výzvu k prokázání skutečností – k tomu viz dále). Vyrozuměním žalovaného o vyřízení stížnosti však stěžovatel nemohl být přímo zkrácen na svých právech, neboť mu jím žalovaný neuložil žádné povinnosti ani neomezil jeho práva. Až samotnými úkony, jež stěžovatel napadal stížností, mohlo dojít k zásahu do jeho právní sféry; ty však v žalobě stěžovatel nenapadl. Stěžovatel má samozřejmě dle okolností právo na podání stížnosti dle § 261 odst. 1 daňového řádu, resp. posléze na podání žádosti o prošetření způsobu vyřízení stížnosti dle § 261 odst. 6 daňového řádu, zahrnující v sobě též povinnost, aby se příslušný orgán takovou žádostí zabýval, nelze však již hovořit o právu na vyhovění stížnosti či žádosti. Jinak by bylo nutné žalobu posuzovat v případě, že by jí stěžovatel napadl přímo postup, proti němuž jeho stížnost dle § 261 odst. 1 daňového řádu směřovala“.

[26] Podobně jako výše uvedená judikatura hovoří doktrína, podle níž je stížnost obecně „pouhým podnětem pro správní orgán např. k provedení úkonů v rámci služebního dohledu uvnitř soustavy veřejné správy (třeba posouzení, zda ze strany pracovníka nedošlo k porušení jeho povinnosti) nebo správního dozoru, popř. k zahájení správního řízení z úřední pravomoci (ex officio) a stěžovatel nemá právní nárok, aby na základě jeho stížnosti byly provedeny určité dozorčí nebo jiné úkony; proti vyřízení stížnosti proto nejsou přípustné opravné prostředky ve správním řízení (odvolání, rozklad apod.) ani žaloba ke správnímu soudu, a to i když třeba správní orgán vyřízení provedl ve formě rozhodnutí, pokud ovšem zákon výslovně nestanoví něco jiného“ (Mikule V.: Právní záruky ve veřejné správě. In: Hendrych, D. a kol.: Správní právo - Obecná část. C. H. Beck, 8. vydání, Praha 2012, s. 650–651). Stížnosti „se obvykle

pokračování

řadí mezi prostředky neformální kontroly veřejné správy“ (Sládeček, V.: Obecné správní právo. 2. vydání, ASPI – Wolters Kluwer, Praha 2009, s. 366).

[27] Zákon o podpoře výzkumu stížnost na postup poskytovatele při hodnocení návrhu programového projektu zakotvil v § 36a odst. 8, a to velmi stroze: *„Kontrolní rada Technologické agentury České republiky je kontrolním orgánem Technologické agentury České republiky, který kontroluje rozdělování finančních prostředků Technologické agentury České republiky a hospodaření s majetkem státu, k němuž má Technologická agentura České republiky příslušnost hospodaření, projednává stížnosti na postup poskytovatele při hodnocení návrhu programového projektu, a který předkládá svá stanoviska předsednictvu Technologické agentury České republiky. (...) Stanoviska, která jsou vydávána v rámci kompetence kontrolní rady, jsou pro předsednictvo Technologické agentury České republiky závazná“.*

[28] Nejvyšší správní soud má za to, že stížnost podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu lze připodobnit k stížnostem upraveným výše citovanými zákony a že je namístě zaujmout k její povaze stejný postoj jako ve výše citovaných judikátech. Zákon o podpoře výzkumu podateli stížnosti nepřiznává žádná konkrétní procesní oprávnění, nezakládá právo podatele, aby bylo na základě stížnosti určitým způsobem postupováno, tím méně, aby bylo o stížnosti vydáno rozhodnutí. Nestanoví ani konkrétní lhůty pro podání a vyřízení stížnosti. Neomezuje dokonce podání stížnosti na účastníky veřejné soutěže; stížnost tedy může podat kdokoliv. Těmito svými vlastnostmi se stížnost podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu blíží více podnětu k možnému uplatnění dozorčích mechanismů nežli opravnému prostředku (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2015, čj. 1 As 134/2015 - 36, bod 23). Vyřízení této stížnosti proto nelze s ohledem na výše uvedené samo o sobě považovat za úkon, kterým by byla žalobkyně dotčena na některém svém veřejném subjektivním právu, tím méně za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Ostatně sama v žalobě žádné takové tvrzení, že vyřízením stížnosti došlo k porušení jejích práv, neuplatnila.

[29] Samotné označení vyřízení stížnosti stěžovatelkou jako rozhodnutí není určující (což platí i opačně, tedy pro označení rozhodnutí správního orgánu za přípis), neboť otázku, zda je určitý úkon rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je nutno zodpovědět s ohledem na to, jak jeho aspekty předpokládá právní úprava, nikoliv z hlediska toho, zda byly v konkrétním případě právní úpravou předpokládané aspekty skutečně naplněny (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2014, čj. 7 As 100/2014 - 52, č. 3151/2015 Sb. NSS, a ze dne 6. 5. 2015, čj. 4 As 28/2015 - 44, bod 16). Zákon o podpoře výzkumu nezakládá pravomoc stěžovatelky vydávat o stížnosti na postup poskytovatele při hodnocení návrhu programového projektu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Navíc pokud má být přihlédnuto ke struktuře písemnosti, podobně jak podpůrně učinil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 19. 8. 2014, čj. 6 As 68/2012 - 47, č. 3104/2014 Sb. NSS, je nutno konstatovat, že vyřízení stížnosti svojí strukturou neodpovídá správnímu rozhodnutí, neboť postrádá výrokovou část a odůvodnění (srov. § 68 správního řádu).

[30] Z výše uvedeného tedy vyplývá, že vyřízení stížnosti podané podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu není samo o sobě úkonem, kterým by byla dotčena veřejná

subjektivní práva žalobkyně či bylo jinak zasaženo do její právní sféry (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, čj. 6 A 25/2002 – 42, č. 906/2006 Sb. NSS). Proti takovému úkonu tudíž není žaloba ve správním soudnictví přípustná a musí být podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítnuta (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2008, čj. 5 Afs 69/2007 – 64, č. 2501/2012 Sb. NSS, a usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 5. 2014, čj. 11 A 262/2011 – 28, týkající se vyřízení stížnosti Grantovou agenturou České republiky, jež je v § 36 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu upravena prakticky totožně).

[31] Právě uvedené ovšem neznamená, že by účastníci veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích byli připraveni o soudní ochranu ve správním soudnictví. Podle § 22 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu stěžovatelka „*rozhodne o přijetí návrhu a jeho postoupení do druhého stupně*“. Stěžovatelka tedy svým úkonem rozhoduje o právech a povinnostech uchazečů, kteří prostřednictvím svých návrhů projektů žádají o poskytnutí účelové podpory formou dotace (§ 4 odst. 1 a § 17 odst. 5 zákona o podpoře výzkumu). Kladným rozhodnutím o poskytnutí podpory vzniká adresátu rozhodnutí právo na poskytnutí účelové podpory ze strany poskytovatele (§ 7 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu). V případě rozhodnutí o neposkytnutí podpory neúspěšnému uchazeči toto právo nevzniká. Nepřiznáním podpory je navíc každý neúspěšný uchazeč zasažen přinejmenším tím, že náklady, které vynaložil za účelem jejího získání, přišly vniveč (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010 – 59, bod 21). Rozhodnutí stěžovatelky o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže je tedy úkonem, který se dotýká veřejných subjektivních práv účastníků veřejné soutěže, respektive jejich právní sféry, a je proto přezkoumatelné ve správním soudnictví, konkrétně v režimu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014 – 46, č. 3324/2016 Sb. NSS).

[32] Stížnost na postup poskytovatele při hodnocení návrhu programového projektu podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkum není v tomto případě řádným opravným prostředkem, který by byl neúspěšný uchazeč o účelovou podporu povinen vyčerpat před podáním žaloby proti rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže na základě § 68 písm. a) s. ř. s. Jak již bylo výše naznačeno, nejedná se o prostředek k ochraně práv, který by měli účastníci veřejné soutěže plně ve své procesní dispozici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 208/2014 – 23), neboť zákon o podpoře výzkumu jim nepřiznává žádná procesní oprávnění ohledně vyřízení stížnosti. Stížnost nemá oproti řádným opravným prostředkům ani odkladný účinek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 Afs 131/2015 – 32, č. 3381/2016 Sb. NSS). Právní předpisy nestanoví ani jiný řádný opravný prostředek, který by bylo nutno vyčerpat před podáním žaloby; ostatně ne ve všech věcech musí správní orgány nutně rozhodovat ve dvou stupních (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 68/2012 – 47, bod 35).

[33] Nejvyšší správní soud se v nyní posuzované věci zabýval i tím, zda by nebylo na místě vyložit podanou žalobu tak, že jí kromě vyřízení stížnosti ze dne 5. 1. 2012 žalobkyně napadla též přímo rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže ze dne 16. 11. 2011, které jak bylo výše uvedeno, přezkoumatelné ve správním

pokračování

soudnictví je. Pro tento výklad svědčí skutečnost, že žalobkyně svou žalobní argumentací nezpochybňovala zákonnost způsobu, kterým byla vyřízena její stížnost, ale zákonnost postupu při hodnocení jejího projektu, jenž vyústil v rozhodnutí o jejím nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže. Navíc žalobkyně v petitu žaloby navrhla zrušení obou „rozhodnutí“. I když se Nejvyšší správní soud k tomuto výkladu přiklání, na uvedeném závěru o odmítnutí žaloby to nemůže v nyní posuzované věci nic změnit, byť v tomto případě z důvodu její opožděnosti. Žalobkyni totiž bylo rozhodnutí o nepostoupení do druhého kola doručeno dne 30. 11. 2011 (viz část I. žaloby), poslední den dvouměsíční lhůty k podání žaloby stanovené § 72 odst. 1 s. ř. s. tak spadal na 30. 1. 2012. Žaloba byla podána dne 6. 2. 2012, tedy ve vztahu k rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně soutěže opožděně. Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. Ve vztahu k tomuto rozhodnutí měla být tedy žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[34] Městský soud uvažoval o vztahu obou „rozhodnutí“, jako kdyby se jednalo o standardní správní řízení podle správního řádu, v němž by bylo podáno odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. O takovou procesní situaci se však nejednalo. Zákonnou lhůtu k podání žaloby proti rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže nelze odvozovat od data doručení vyřízení stížnosti žalobkyni, neboť stížnost podle § 36a odst. 8 zákona o výzkumu nepředstavuje řádný opravný prostředek ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s., jak bylo vyloženo výše. Ke shodnému závěru dospěl i sám městský soud ve výše odkazovaném usnesení čj. 11 A 262/2011 - 28: *„Lze poznamenat, že žalobce odvozuje dodržení dvouměsíční zákonem stanovené lhůty ode dne doručení dopisu Kontrolní rady Grantové agentury ČR ze dne 17. 6. 2011. Toto sdělení je však vyřízením stížnosti žalobce a nelze ho považovat za rozhodnutí, kterým bylo rozhodováno o opravném prostředku žalobce v předepsaném procesu, který by tvořil jeden celek, jako je tomu např. v řízení podle správního řádu. Úkon Kontrolní rady Grantové agentury ČR je nutno považovat za samostatný úkon, kterým byla vyřízena stížnost žalobce proti úkonu ze dne 9. 3. 2011, mezi těmito úkony žalované není vzájemná souvislost, z níž by bylo možno dovodit, že lhůta pro přezkum úkonu ze dne 9. 3. 2011 se odvíjí ode dne doručení sdělení o vyřízení stížnosti ze dne 17. 6. 2011“*. Lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně soutěže se tak na základě § 72 odst. 1 s. ř. s. odvíjí od oznámení tohoto rozhodnutí žalobci a žalobu podanou dne 6. 2. 2012 je nutno označit ve vztahu k tomuto rozhodnutí za opožděnou.

[35] *Obiter dictum* Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka by měla výše uvedeným závěrům uzpůsobit poučení, které rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže obsahuje. Z něho plyne, že byť proti rozhodnutí není možné podat odvolání, je proti němu možné podat stížnost. V důsledku tohoto, formálně správního, poučení se ovšem může stát, že se neúspěšný žadatel touto napovězenou cestou vydá, aniž si uvědomí, že mu navzdory podání stížnosti plyne lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí o nepostoupení podle § 65 a násl. s. ř. s., která na rozdíl od stížnosti představuje efektivní prostředek ochrany jeho práv. Protože k vyřízení stížnosti zákon o podpoře výzkumu nestanoví žádnou lhůtu, může se stát, že mu lhůta k podání žaloby uplyne dříve, nežli bude vyřízena jeho stížnost (uvedené by hrozilo i v případě analogické aplikace lhůty podle §

175 odst. 5 správního řádu). V takových případech by neúspěšný žadatel ztratil možnost obrátit se na soud.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v nyní posuzovaném případě nebyly splněny podmínky řízení pro věcný přezkum podané žaloby. Vyřízení stížnosti stěžovatelkou nebylo rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. či jiným úkonem přezkoumatelným ve správním soudnictví, neboť se samo o sobě nedotklo veřejných subjektivních práv žalobkyně, respektive její právní sféry, ve smyslu § 2 s. ř. s. Rozhodnutí o nepostoupení žalobkyně do druhého stupně veřejné soutěže takovým rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. sice je, žaloba proti němu ale byla podána opožděně. Městský soud o žalobě rozhodl meritorně, přestože nebyly splněny podmínky řízení. Řízení před městským soudem tedy bylo zatíženo zmatečností ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c), ke které je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout i z úřední povinnosti dle § 109 odst. 4 s. ř. s. Nejvyšší správní soud proto na základě § 110 odst. 1 s. ř. s. rozhodnutí městského soudu zrušil, a protože zde byly již v řízení před městským soudem důvody pro odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. b), respektive písm. d) s. ř. s., současně sám žalobu odmítl.

[37] Nejvyšší správní soud tak zároveň musel rozhodnout i o nákladech řízení, včetně nákladů řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městskému soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Na základě § 60 odst. 3 ve spojení s § 120 s. ř. s. rozhodl tak, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť žaloba byla odmítnuta.

[38] Protože byla žaloba odmítnuta, vrací se žalobkyni podle § 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, soudní poplatek zaplacený za její podání. Citované zákonné ustanovení sice podmiňuje vrácení soudního poplatku odmítnutím žaloby před prvním jednáním, resp. ve smyslu § 10 odst. 5 zákona o soudních poplatcích před vydáním rozhodnutí ve věci samé, tato ustanovení je však třeba aplikovat analogicky i na situaci, kdy vydání rozhodnutí ve věci samé bylo kasačním soudem zrušeno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 6. 2016, čj. 6 As 158/2015 - 36, bod 21). Žalobkyně zaplatila za správní žalobu soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Ten jí bude vrácen ve lhůtě podle § 10a zákona o soudních poplatcích. O návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě městský soud rozhodl, a to usnesením ze dne 2. 5. 2012, čj. 9 A 22/2012 - 54. Poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč se tudíž nevrací.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. září 2016

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu