



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **MB PHARMA s. r. o.**, se sídlem Lužická 1893/9, Praha 2, zastoupen Mgr. Rostislavem Šustkem, advokátem se sídlem Pařížská 21, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 32, Praha 1, o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 9. 2022, č. j. 18 A 37/2021 - 74,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

O d ů v o d n ě n í :

I.
Vymezení věci

[1] Žalobce podal žalobu na ochranu proti nezákonnému zásahu spočívajícím v nevyplacení dotačních prostředků v návaznosti na podanou žádost týkající se 6. etapy projektu s názvem *Vývoj nových léčiv pro onemocnění ryb, včel a mléčné žlázy skotu na bázi bakteriofágů*, na kterou získal dotaci od žalovaného rozhodnutím ze dne 27. 1. 2017, č. j. MPO 7793/17/61600/313 (dále jen „rozhodnutí o dotaci“).

[2] Žádost o platbu za 6. etapu projektu podal žalobce dne 14. 5. 2021 (zjednodušená žádost o platbu, sestava vytvořená v MS2014+ dne 14. 5. 2021). Její finalizovanou verzi –

tj. žádost o platbu ve výši 8 841 314,34 Kč za 6. etapu projektu podal následně dne 6. 9. 2021. Dne 8. 12. 2021 sdělil administrátor v systému MS2014+, že částku požadovanou v žádosti krátí ze 100 % (sdělení k žádosti o ex-post platbu ze dne 8. 12. 2021).

[3] V průběhu soudního řízení vydal žalovaný (dne 21. 9. 2022) rozhodnutí, č. j. MPO 94649/22/61100/61150, kterým podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) dočasně pozastavil proplácení požadované částky dotace za 6. etapu projektu.

[4] Pro pořádek kasační soud již zde uvádí, že podaná žaloba se původně týkala též 5. etapy projektu. S ohledem na skutkový vývoj věci (který by zde bylo nadbytečné popisovat), však žalobce na ústním jednání před městským soudem dne 30. 9. 2022 na části žaloby týkající se 5. etapy již dále netrval; setrval však na její důvodnosti ve vztahu k 6. etapě projektu. Tento zásah dle něj stále trvá, a proto podal posuzovanou zápůřčí žalobu, tu však soud shora označeným rozsudkem zamítl.

[5] Uvedl, že zásah žalovaného spočívající v nevyplacení dotace je přímo spjat s postupem předpokládaným v § 14e rozpočtových pravidel. Proti důsledkům takového rozhodnutí se lze bránit jiným prostředkem, a to žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Nevyplacení (zadržování) finančních prostředků, na které by měl žalobce nárok, má tedy podklad v rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel, o nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. se proto jednat nemůže. Je pravdou, že o nezákonném zásahu spočívajícím v nečinnosti žalovaného lze uvažovat v časovém rozmezí mezi podáním žádosti o proplácení dotace a případným rozhodnutím podle § 14e rozpočtových pravidel, popř. posléze poté, co by odpadl důvod pro nevyplacení dotace na základě rozhodnutí vydaného podle tohoto ustanovení (např. pokud by správcem daně či orgány činnými v trestním řízení postup žalobkyně nebyl shledán závadným). V okamžiku, ve kterém je nevyplacení dotace „kryto“ rozhodnutím podle § 14e rozpočtových pravidel, respektive důvody, pro které bylo toto rozhodnutí vydáno, však nelze o nečinnosti, a tedy ani o nezákonném zásahu hovořit.

[6] Následně uzavřel, že v nyní posuzované věci k okamžiku, kdy soud ve věci rozhodoval, žalovaný rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel již vydal, zásah spočívající v nečinnosti žalovaného netrval. Zápůřčí zásahová žaloba, na níž žalobce setrval, z tohoto důvodu obstát nemůže. Do úvahy přichází posouzení nečinnosti žalovaného do doby vydání rozhodnutí podle § 14e rozpočtových pravidel optikou deklaratorní zásahové žaloby, v tomto ohledu však žalobce žalobní petit neupravil.

[7] Jako nedůvodné shledal soud jeho opakované odkazy na věc řešenou u městského soudu pod sp. zn. 11 A 85/2022 – týkající se 5. fáze projektu, neboť z odkazovaného rozsudku není vůbec zřejmé, zda soud při formulaci svého závěru si byl vědom existence rozhodnutí vydaného podle § 14e rozpočtových pravidel.

II.

Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Uvedený rozsudek městského soudu napadl žalobce (stěžovatel) kasační stížností.

[9] Předně namítl, že zásah žalovaného, spočívající v nevyplacení dotace z 6. etapy projektu v době vydání napadeného rozsudku stále trval. Nesouhlasil s postupem soudu,

pokračování

který se nezabýval tím, zda k nezákonnému zásahu nedošlo před vydáním opatření o dočasném pozastavení dotace dle § 14e rozpočtových pravidel. Nezohlednil, že žalovaný nevyplatil dotaci přiznanou rozhodnutím ze dne 27. 1. 2017 po „*nepřiměřeně dlouhou dobu*“.

[10] Opakovaně poukázal na rozsudek městského soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 11 A 85/2020 - 48; zde tento soud ve vztahu k 5. etapě projektu postupoval odlišně a naopak uložil žalovanému vyřídit žádost o vyplacení požadovaných finančních prostředků. Vědomost soudu o vydaném opatření dle něj plyne jak z přípisu žalovaného ze dne 2. 12. 2020, tak z jeho podání ze dne 13. 1. 2021. S ohledem na shodnou skutkovou situaci tak měl soud postupovat stejně jako v odkazované věci i nyní.

[11] Nadto jak ve věci řešené pod sp. zn. 11 A 85/2020 tak i v nyní posuzované věci podal stěžovatel proti opatření vydanému dle § 14e rozpočtových pravidel námitky. Uvedené opatření tak nebylo v právní moci, nebylo ani vykonatelné a nemohlo tedy vyvolat právní účinky v podobě ukončení trvajícího zásahu.

[12] Závěrem pak uvedl, že pokud žalovaný věděl o důvodech, z nichž dovozoval možnost platbu dotace pozastavit, měl neprodleně vydat opatření dle § 14e odst. 1 rozpočtových pravidel. Žalovaný však k vydání obou opatření přistoupil vždy až poté, co stěžovatel podal žalobu proti nezákonnému zásahu, a vždy jen několik dní před datem ústního jednání ve věci. Tento postup označil za účelový.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podanou kasační stížnost považuje za nedůvodnou, přičemž setrval na závěrech uvedených ve vyjádření k žalobě, a které odpovídají závěrům uvedeným v napadeném rozsudku. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti. Pro úplnost dodal, že výklad rozsudku městského soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 11 A 85/2020 - 48, ze strany stěžovatele je účelový; naopak nevědomost soudu o vydaném opatření (tj. tvrzený nedostatečně zjištěný skutkový stav) vyplývá z bodu 38 odkazovaného rozsudku.

[14] Na toto vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel, který setrval na důvodnosti svých uplatněných námitek, přičemž předně nesouhlasil s výkladem rozsudku č. j. 11 A 85/2020 - 48 ze strany žalovaného. Uvedený rozsudek totiž naopak dle něj dokládá, že jediný způsobilý prostředek, kterým bylo možné ukončit nezákonný zásah spočívající v nevyplacení dotace po dobu několika let, je vydání opatření o zkrácení dotace, tedy nikoliv pouze opatření o dočasném pozastavení její výplaty. Pro úplnost pak uvedl, že žalovaný v lednu 2023 zrušil své předchozí vydané opatření ze dne 21. 9. 2022 a nahradil jej novým, což dokládá nezákonnost jeho postupu.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je přípustná, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných

důvodů, ověřil přitom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[16] Kasační stížnost **není** důvodná.

[17] Dříve, než kasační soud přistoupí k vypořádání jednotlivých námitek, považuje za nezbytné obecně vysvětlit rozdíly mezi jednotlivými žalobními typy ve správním soudnictví, neboť nejprve je nutno postavit najisto, čeho se může stěžovatel v nyní souzené věci domáhat a které námitky jsou tedy vůbec v tomto ohledu relevantní.

[18] Již v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, rozšířený senát uvedl, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. má přednost vůči žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu (dále jen „nečinnostní žaloba“ – viz § 79 a násl. s. ř. s.) a žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu (dále jen „zásahová žaloba“ – viz § 82 a násl. s. ř. s.). Zásahová žaloba je proto přípustná teprve tehdy, pokud nepřichází v úvahu podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, nečinnostní žaloby a ani podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy (§ 101a a násl. s. ř. s.).

[19] Rozdíl mezi žalobou proti rozhodnutí správního orgánu a zásahovou žalobou 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. 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, případně nečinnost dle § 79 a násl. 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 (zde kupříkladu nevyplacení dotčených finančních prostředků).

[20] Přednost využití žaloby proti rozhodnutí platí též pro nečinnostní žalobu. Jejím účelem je umožnit, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí (ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.) ve věci samé a také případně osvědčení. V řízení o nečinnostní žalobě soud zjistí, zda je správní orgán povinen vydat určitý akt z výše uvedené množiny taxativně vymezených aktů, které jsou uvedeny v § 79 odst. 1 s. ř. s. Jedná-li se o akt přezkoumatelný na základě žaloby proti rozhodnutí správního orgánu, soud správnímu orgánu neuloží, jaký obsah má dotýčný akt mít, nýbrž toliko povinnost jej vydat. Obsahová stránka takového aktu pak může být přezkoumána poté, co bude vydán, případně v následném řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (shodně viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS).

[21] Kategorie „zásahových žalob“ – o kterou jde v nyní souzené věci - v sobě obsahuje dva žalobní subtypy. Je-li to určovací (čistě deklaratorní) zásahová žaloba, soud toliko určí, že nějaký blíže vymezený zásah, který se odehrál v minulosti, byl nezákonný. Hrozí-li opakování v minulosti ukončeného zásahu, zakáže správnímu orgánu též jeho opakování.

pokračování

Trvá-li však nezákonný zásah či jeho důsledky, zakáže soud navíc správnímu orgánu, aby v porušování žalobcova práva pokračoval.

[22] To samozřejmě neznamena, že by žalobce měl (nezávisle na tom, proti čemu se žalobou brání) možnost volby, zda užít žalobu čistě deklaratorní, či naopak zápůřčí (zdržovací). Brání-li se žalobce před trvajícím zásahem, nemůže již z principu požadovat deklaraci zásahu, který byl v minulosti ukončen. Soud si proto ve sporných případech musí nejprve ujasnit, a to ve spolupráci s žalobcem (§ 36 odst. 1 věta druhá s. ř. s.), zda projednávaná žaloba je „zápůřčí“, tj. směřuje proti zásahu, který doposud nebyl ukončen, anebo „určovací“, tedy směřuje proti zásahu, který již ukončen byl (shodně viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS).

[23] V nyní posuzované věci stěžovatel na ústním jednání konaném dne 30. 9. 2022 před městským soudem, vědom si procesního stavu věci (k výzvě městského soudu), setrval na důvodnosti své zápůřčí žaloby proti nezákonnému zásahu spočívajícím v nevyplacení finančních prostředků (pouze) z 6. etapy projektu (jak bylo shrnuto výše, v podrobnostech pak viz záznam z daného jednání) a správnosti zvolené žalobní strategie. V tomto ohledu tak nebylo třeba stěžovatele dále poučovat ve smyslu závěrů usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017 - 43, č. 3931/2019 Sb. NSS; ostatně i v kasační stížnosti setrval na důvodnosti a správnosti podané žaloby.

[24] Za tohoto stavu tak městský soud zcela správně nejprve posuzoval, zda tvrzený zásah trvá. Dospěl pak opět ke správnému závěru, že tomu tak již není a tvrzený zásah v době vydání napadeného rozsudku netrvá (shodně viz body 37 a 38 napadeného rozsudku). Bylo tomu tak proto, že v mezidobí žalovaný vydal opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, které je svou povahou rozhodnutím správního orgánu (k tomu viz rozhodnutí rozšířeného senátu soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. j. 3579/2017 Sb. NSS, a shodně též bod 34 napadeného rozsudku). V daném okamžiku tak soud nemohl vydat rozsudek, kterým by přikázal žalovanému, aby ukončil nezákonný zásah spočívající v nevyplacení dotčených finančních prostředků, neboť tomu bránila existence vydaného opatření – které tvoří překážku pro jejich vyplacení. Aby se žalovaný mohl teoreticky dostat do stavu „*nezákonné nečinnosti spočívající v nevyplacení dotčených prostředků*“, muselo by toto rozhodnutí být nejprve „*odklizeno*“ (a následně být nečinný ve vztahu k adekvátnímu procesnímu vývoji ve věci), což se ke dni rozhodování městského soudu nestalo (viz případ řešený kasačním soudem v rozsudku ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017 - 36, ve kterém posuzoval nezákonný zásah spočívající v zadržování části dotace, ačkoliv na ně dle závěrů správce daně - daňové kontroly- měla stěžovatelka nárok – žalovaný však zůstal nečinný; v bodě 28 k tomu soud uvedl, že „*v případě, že by šlo o pouze dočasné pozastavení a správce daně následně nezjistil žádné pochybení na straně stěžovatelky, mohlo se skutečně jednat o nezákonný zásah z důvodu zadržování finančních prostředků, na které měla stěžovatelka nárok*“). Účelem řízení o zásahové žalobě však není posouzení zákonnosti a správnosti vydaného opatření podle § 14e – to je samostatným rozhodnutím, přezkoumatelným nejprve k námitkám (viz § 14e odst. 2 rozpočtových pravidel) a následně případně k žalobě podle § 65 s. ř. s., která má před zásahovou žalobou přednost – viz výše.

[25] Obstát tak nemůže ani navazující argumentace, že vydané opatření bylo napadeno námitkami (a nenabylo proto právní moci ani vykonatelnosti), a proto nemohlo vyvolat žádné právní následky – zde ve formě ukončení zásahu. Jak již soud uvedl výše, zásah spočívající v „*nevyplacení*“ finančních prostředků nemůže po vydání opatření trvat – neboť to samo o sobě brání jejich vyplacení.

[26] Pro úplnost kasační soud dodává, že městský soud rozhodoval na základě skutkového stavu ke dni vydání napadeného rozsudku (viz § 87 odst. 1 s. ř. s.); nedůvodná je proto argumentace stěžovatele poukazující v kasační stížnosti na následné zrušení tohoto opatření k uplatněným námitkám. O jinou situaci by naopak šlo, pokud by žalovaný účelově a opakovaně vydával nezákonná opatření, která by následně k námitkám rušil a tím vyplacení dotace „blokoval“ – o takovém skutkovém stavu a příslušně formulované žalobě však městský soud nerozhodoval.

[27] Jak rovněž uvedl již městský soud v bodě 37 napadeného rozsudku, v úvahu připadala deklaratorní zásahová žaloba, pokrývající období do vydání dotčeného opatření – čemuž však stěžovatel svou žalobu nepřizpůsobil. Není proto pravdou, jak uvádí stěžovatel na straně 2 kasační stížnosti, že dle názoru městského soudu v době před vydáním tohoto opatření nemohlo dojít k nezákonnému zásahu – s ohledem na výše uvedené závěry se však tohoto nezákonného zásahu nelze dovolávat prostřednictvím zápůřčí zásahové žaloby – jak městský soud v odkazovaném bodě žalobci „*napověděl*“.

[28] S ohledem na zvolený žalobní typ (resp. obsah žaloby) pak nelze *per se* přisvědčit ani námitkám, že ukončit tvrzený nezákonný zásah nemůže pouze dočasné pozastavení proplacení dotace podle § 14e rozpočtových pravidel, ale až toliko „*finální rozhodnutí*“ o zkrácení dotace. Jak však soud již uvedl výše, zásahovou žalobou se nelze domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé; to lze jediné nečinností žalobou, o kterou se však v nyní souzené věci nejedná. Jinak řečeno, definoval-li stěžovatel zásah jako „*nevyplacení finančních prostředků*“, nelze argumentačně brojit proti vydání pouze „*dočasného rozhodnutí*“ a nikoliv rozhodnutí „*finálního*“.

[29] Nedůvodné jsou rovněž námitky opírající se o rozsudek městského soudu ze dne 4. 2. 2021, č. j. 11 A 85/2020 - 48, ve kterých se stěžovatel po městském soudu, potažmo nyní po Nejvyšším správním soudu, dožaduje stejného procesního vyústění – vyhovění žalobě. Kasační soud však tímto rozsudkem, resp. právním posouzením v něm učiněným, není vázán, a nepřisluší mu jej proto ani věcně hodnotit (nyní řešenou kasační stížností byl napaden rozsudek č. j. 18 A 37/2021- 74; zákonnost a správnost tam uvedených úvah již přezkumu podléhá). Jakkoliv tato argumentace mohla mít svůj prostor v řízení před městským soudem, v řízení o kasační stížnosti jí samo o sobě s úspěchem uplatnit nelze. Nejvyšší správní soud však v této souvislosti posoudil, zda městský soud neporušil namítaný princip předvídatelnosti soudního rozhodnutí.

[30] Z nálezu Ústavního soudu České republiky sp. zn. II. ÚS 387/18, ze dne 17. 8. 2018 plyne, že: „*Pokud soud ve skutkově podobných věcech rozhodne odlišně, aniž by v odůvodnění řádně a přesvědčivě vysvětlil důvody takového rozhodnutí, porušuje princip předvídatelnosti soudního rozhodnutí a ochrany legitimního očekávání účastníků a tím i právo na spravedlivý proces zaručené čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Ani ve skutkově podobných věcech není vyloučeno odchýlení se soudu od předchozí judikatury, avšak dojde-li k němu a navíc to účastník v řízení namítá, musí soud důvody tohoto svého odchýlení řádně*

pokračování

a přesvědčivě vysvětlit“. O takovou situaci se však v nyní souzené věci nejedná, neboť městský soud zcela podrobně v bodech 39 a následujících odůvodnil rozdílnost obou případů i potencionální odklon od předchozího rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatele důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[32] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch. Žalovanému žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, a proto mu soud náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

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

V Brně dne 28. března 2023

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu