



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **BPO Czech, s. r. o.**, se sídlem Praha 1, Ve Smečkách 1258/6, zastoupené JUDr. Ing. Ondřejem Lichnovským, advokátem se sídlem Prostějov, Palackého 151/10, proti žalovanému **Ministerstvu průmyslu a obchodu**, se sídlem Praha 1, Na Františku 1039/32, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2021, č. j. 3 A 4/2021-32,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2021, č. j. 3 A 4/2021 - 32, **se** ve výrocích I. a III. **zrušuje** a věc **se** mu **vrací** v tomto rozsahu k dalšímu řízení.
- II. Ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá**.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně se žalobou na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podanou podle § 79 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) dne 19. 1. 2021 k Městskému soudu v Praze, domáhala vydání rozsudku, kterým by bylo žalovanému uloženo, aby „*ve lhůtě 30 dnů od vynesení rozsudku vydal rozhodnutí o žádosti o platbu číslo 2.2 ITS02/074/5-1/2015 ze dne 13. května 2015 na proplacení V. etapy projektu č. 2.2 ITS02/074 Centrum profesionálních služeb Štětí podle Rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 2614-10/2.2ITS02-074/10/08200 ze dne 2. července 2010.*“

[2] Žalovaný vydal dne 2. 7. 2010 rozhodnutí o poskytnutí dotace č. j. 2614-10/2.ITS02-074/10/08200 (dále též „rozhodnutí o poskytnutí dotace“), kterým žalobkyni v rámci Operačního programu *Podnikání a inovace* poskytl dotaci na projekt *Centrum profesionálních služeb Štětí*, číslo projektu 2.2. ITS02/074. Projekt byl rozdělen do pěti etap, přičemž žalovaný příslušné části dotace na první čtyři etapy projektu řádně proplatil.

[3] Žalobkyně požádala dne 13. 5. 2015 žalovaného o proplacení poslední etapy projektu. Této žádosti o platbu bylo přiděleno číslo 2.2 ITS02/074/5-1/2015. Žalovaný v návaznosti na to vydal dne 18. 6. 2015 „*Oznámení o zamítnutí žádosti o platbu*“, kde konstatoval, že přiznanou dotaci nelze proplatit pro nezpůsobilost nesprávně vynaložených údajů ze strukturálních fondů Evropské unie.

[4] Na základě podnětu žalovaného ze dne 16. 5. 2014 provedl místně příslušný finanční úřad u žalobkyně daňovou kontrolu; ta byla ukončena dne 15. 3. 2016. Dle zprávy o daňové kontrole z téhož dne, č. j. 1638870/16/200031475-110103, „*v rozsahu daňové kontroly nebylo zjištěno porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 29. 12. 2011 a ve znění účinném do 19. 2. 2015.*“

[5] Žalobkyně dne 4. 4. 2016 znovu vyzvala žalovaného k proplacení V. etapy projektu. Žalovaný tuto žádost rozhodnutím ze dne 4. 5. 2016, č. j. MPO 22654/16/61200/336, odmítl. Proti tomuto rozhodnutí brojila žalobkyně žalobou, které městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 2. 2020, č. j. 3 A 118/2016 - 57, vyhověl, rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 5. 2016 zrušil pro nepřezkoumatelnost a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně dne 4. 5. 2020 opět vyzvala žalovaného, aby neprodleně proplatil V. etapu projektu podle rozhodnutí o poskytnutí dotace. Upozornila na to, že podle výsledku daňové kontroly nejsou dány důvody pro odnětí dotace ve smyslu § 15 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“).

[7] Žalovaný přípisem ze dne 7. 5. 2020, č. j. MPO 150887/20/61400, potvrdil přijetí podání ze dne 4. 5. 2020 s tím, že se „*řídící orgán (Ministerstvo průmyslu a obchodu) danou žádostí o platbu zabývá a o výsledku budete informován*“. Žalobkyně dne 11. 12. 2020 podala k nadřízenému orgánu žalovaného (ministr průmyslu a obchodu) žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu, ten na ní však do dne podání žaloby (19. 1. 2021; viz odst. [1] odůvodnění tohoto rozsudku) nereagoval. Až usnesením ze dne 20. 1. 2021, č. j. MPO 746301/20/61400/01000, žalovanému přikázal, aby rozhodl o žádosti žalobkyně o platbu ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení.

[8] Žalovaný dne 1. 3. 2021 (tj. již v průběhu soudního řízení), pod. č. j. MPO 224484/21/61100/6150, vydal a téhož dne doručil žalobkyni opatření dle § 14e rozpočtových pravidel, kterým rozhodl o dočasném nevyplacení částky dotace (dále jen „Opatření“). Proti Opatření podala žalobkyně námitky.

pokračování

[9] Žalobkyně dne 7. 6. 2021 požádala městský soud o změnu podané nečinnostní žaloby na žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu podle § 82 s. ř. s. Uvedla, že žalobní typ mění jednak „*ve světle výkladu poskytnutého soudem ve věci sp. zn. 14 A 124/2020*“, jednak s ohledem na vydané Opatření. Nově požadovala, aby soud rozhodl tak, že „*nečinnost žalovaného ve vztahu k vyplacení dotace do 1. března 2021 podle Rozhodnutí o poskytnutí dotace vydaného pod č. j. 2614-10/2.2ITS02-074/10/08200 dne 2. července 2010 byla nezákonným zásahem správního orgánu podle ust. § 82 s. ř. s.*“

[10] Městský soud shora označeným rozsudkem žalobu zamítl (I. výrok), změnu žaloby nepřipustil (II. výrok), a žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení (III. výrok). Prvně uvedl, že opatření vydané dle § 14e rozpočtových pravidel, jímž je rozhodnuto o nevyplacení dotace, je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Konstatoval, že žalobkyně se nečinnostní žalobou domáhá primárně vyplacení zbylé části dotace, avšak vyhověním její žalobě by soud mohl žalovanému uložit pouze povinnost vydat rozhodnutí o neproplacení dotace. Žalobkyně přesto zvolila správný žalobní typ, neboť v zájmu zachování spravedlnosti je třeba podanou nečinnostní žalobu modifikovat tak, že byt je jedním z možných postupů správního orgánu provedení faktického úkonu (vyplacení dotace), tak pokud je jedním z možných postupů též vydání rozhodnutí, má žalobkyně možnost bránit se prostřednictvím nečinnostní žaloby (ke stejnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 6. 2020, č. j. 8 As 331/2019 - 43, ve věci nečinnosti správního orgánu, který nereagoval na žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím). Jelikož však žalovaný svoji nečinnost v průběhu řízení ukončil vydáním Opatření, městský soud žalobu zamítl jako nedůvodnou. K nepřipuštění změny žalobního typu městský soud uvedl, že s ohledem na subsidiaritu zásahové žaloby vůči žalobě proti rozhodnutí správního orgánu by žalobkyně změnou žalobního typu dosáhla pouze odmítnutí žaloby, neboť v případě možnosti podání žaloby proti rozhodnutí není zásahová žaloba přípustná. Žalobkyně se tedy mohla a měla domáhat ochrany proti vydanému Opatření (jak také podáním námitek učinila). Zásahová žaloba by nadto musela být odmítnuta též pro opožděnost. Žalobkyně totiž vymezila trvání zásahu do 1. 3. 2021, od tohoto data tedy počala běžet dvouměsíční subjektivní lhůta pro její podání. Žalobkyně však změnu žalobního typu navrhla více než tři měsíce po ukončení zásahu, tedy opožděně. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. s tím, že žalovaný měl ve věci plný úspěch, žádné náklady mu však nad rámec běžných činností nevznikly. Dodal, že předpokladem pro přiznání náhrady nákladů řízení žalobkyni je důvodnost podané žaloby, nebo její následné zpětvzetí v důsledku vydání správního rozhodnutí nebo osvědčení po podání žaloby. V daném případě však ani jeden z těchto předpokladů naplněn nebyl.

[11] Proti tomuto rozsudku podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, kterou opřela o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[12] Stěžovatelka v první řadě namítla, že městský soud neposoudil podanou žalobu podle jejího obsahu, nýbrž formalisticky pouze dle označení. Ačkoli se stěžovatelka formálně domáhala, aby městský soud žalovanému uložil povinnost rozhodnout o její žádosti na vyplacení dotace, je z obsahu správního spisu i z kontextu podané žaloby zřejmé,

že se domáhala toho, aby žalovaný ustal v zásahu do jejího veřejného subjektivního práva na vyplacení dotace, tj. aby dotaci vyplatil. To ostatně potvrdil i městský soud, když uvedl, že „žalobce se podáním nečinnostní žaloby snaží primárně domoci vyplacení zbylé části dotace“. Povinností soudu bylo proto postupem podle § 37 s. ř. s. vyjasnit rozpor mezi obsahem žaloby a žalobním návrhem. Jestliže soud odhlédl od faktického obsahu žaloby a formalisticky ji posuzoval jako žalobu proti nečinnosti namísto jako zásahovou žalobu, porušil své povinnosti vyplývající z § 41 odst. 2 občanského soudního řádu (dále jen o. s. ř.), ve spojení s § 64 s. ř. s.

[13] Díle stěžovatelka namítla, že závěr městského soudu, dle kterého byla v dané věci nečinnostní žaloba správným žalobním typem, je mylný, neboť nečinnost žalovaného nespočívala v nevydání rozhodnutí ve věci samé a stěžovatelka se vydání žádného takového rozhodnutí nedomáhala. Argumentace městského soudu rozsudkem č. j. 8 As 331/2019-43, je nepřiléhavá, neboť po podání žádosti na informace sice také není zahájeno správní řízení, ale dochází k zahájení zákonem formalizovaného postupu, který má předem stanovené způsoby vyřízení žádosti. Žadatel o informace na jejich poskytnutí nemá *a priori* právní nárok; zákon dopředu počítá s tím, že informace poskytnuta být nemusí. Výsledkem postupu tedy může být jak provedení úkonu (poskytnutí informace), tak vydání rozhodnutí (o odložení nebo odmítnutí žádosti); cílem žaloby proti nečinnosti bylo v odkazovaném judikátu uložit správnímu orgánu povinnost, aby o žádosti věcně rozhodl buď poskytnutím informace, nebo vydáním rozhodnutí o jejím neposkytnutí. Oproti tomu v posuzovaném případě má stěžovatelka na vyplacení dotace právní nárok, a to až do doby, než případně dojde k uplatnění některého ze zákonem předvídaných postupů, které mohou založit důvod pro zásah do práva žadatele na vyplacení dotace, což plyne z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48. Pokud žádný takový důvod není dán a poskytovatel přesto dotaci nevyplatí, dopouští se tím nezákonného zásahu do práva příjemce na její vyplacení. Zásah spočívá v nečinnosti, která nemá povahu nevydání rozhodnutí ve věci samé, nýbrž nevyplacení dotace (jiného úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.). Pokud by měla být v posuzovaném případě přípustná žaloba proti nečinnosti, popřela by se tím skutečnost, že příjemce dotace má na její vyplacení právní nárok, přičemž její neposkytnutí je výjimkou z pravidla.

[14] Stěžovatelka dále namítla, že i kdyby nebyl správný její názor, že od počátku fakticky žalovala nezákonný zásah, měl městský soud s ohledem na změnu skutkového stavu připustit změnu žalobního návrhu. Ke změně skutkového stavu došlo ukončením nezákonného zásahu, tj. vydáním Opatření. Jeho vydáním žalovaný sice ukončil vytýkanou nečinnost, neodstranil však zásah do práva stěžovatelky na vyplacení dotace, k němuž došlo zadržováním dotace v období do 1. 3. 2021 bez jakéhokoliv zákonného důvodu. Nevyplacení dotace po vydání Opatření již nepředstavovalo nezákonnou nečinnost žalovaného, nýbrž jiný zásah do práv stěžovatelky způsobený vydáním nezákonného správního rozhodnutí. Dle názoru stěžovatelky ji měl městský soud po vydání Opatření sám vyzvat k reakci na změnu skutkového stavu, přičemž bylo jen na ní, zda žalobu vezme zpět, či zda upraví žalobní návrh tak, že bude nadále požadovat deklaraci toho, že zásah žalovaného byl nezákonný. Stěžovatelka zdůraznila, že spatřovala zásah do svých práv v tom, že žalovaný dotaci až do 1. 3. 2021 nevyplatil, ačkoliv byl povinen tak učinit. K ukončení tohoto zásahu došlo vydáním Opatření, ač tím zásah do práv stěžovatelky nebyl

pokračování

zhojen. Od 1. 3. 2021 následně došlo ke druhému zásahu, a to vydáním nezákonného rozhodnutí o nevyplacení dotace, proti kterému je třeba bránit se žalobou proti rozhodnutí správního orgánu; takovou žalobou se však již nelze bránit proti zásahu prvnímu. Ani v případě úspěchu žaloby proti rozhodnutí by první zásah do práv stěžovatelky nebyl postižen. Nesprávný je rovněž názor městského soudu, dle kterého by byla změna žaloby na žalobu proti rozhodnutí předčasná. Na vydané Opatření se totiž vztahují rozpočtová pravidla platná do 19. 2. 2015, podle kterých nebyl proti osvědčení vydanému podle § 14e rozpočtových pravidel přípustný žádný opravný prostředek.

[15] Stěžovatelka má dále za to, že i úvaha městského soudu ohledně opožděnosti zásahové žaloby je nesprávná. Včasnost zásahové žaloby bylo nutno posoudit ke dni podání žaloby, nikoli k datu návrhu změny žaloby – stěžovatelka se bránila proti stále stejnému zásahu, který pouze doznal změny v důsledku následného postupu žalovaného. Nadto je jediným zákonným důvodem pro nepřipuštění změny žalobního návrhu závěr, že by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změně návrhu; výsledky dosavadního řízení přitom byly na změněnou žalobu plně použitelné. Stěžovatelka k otázce přípustnosti změny žaloby odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 22/2020 - 34, dle kterého ukončí-li správní orgán v průběhu řízení o nečinnostní žalobě svoji nečinnost, soud k návrhu žalobce za určitých okolností (a za současného splnění podmínek § 95 o. s. ř., užitého přiměřeně dle § 64 s. ř. s.) připustí změnu nečinnostní žaloby na žalobu zásahovou ve smyslu § 82 a násl. s. ř. s. Stěžovatelka dodala, že ačkoliv městský soud sám dospěl k závěru, že žaloba byla důvodná, jelikož žalovaný byl až do 1. 3. 2021 nečinný, přesto žalobu jako nedůvodnou zamítl. Rozhodl tedy tak, že ač nesporně došlo k zásahu do práv stěžovatelky, nelze proti tomuto zásahu stěžovatelce poskytnout žádnou ochranu; nezákonný zásah žalovaného tak zůstal zcela nepostižen. Přitom právě deklarace nezákonnosti zásahu, kterého se žalovaný vůči stěžovatelce v období do 1. 3. 2021 dopustil, by představovala efektivní soudní ochranu, která stěžovatelce měla být poskytnuta.

[16] Stěžovatelka rovněž upozornila, že podala žalobu na ochranu proti nečinnosti ve dvou různých okamžicích. O první podané žalobě vedl městský soud řízení pod sp. zn. 14 A 124/2020. V něm stěžovatelku vyzval, aby žalobu včetně závěrečného návrhu upravila tak, aby závěrečný návrh korespondoval s obsahem žalobního tvrzení; v odůvodnění této výzvy konstatoval, že v případě nevyplacení dotace se nelze domáhat ochrany práv (proplacení dotace) prostřednictvím nečinnostní žaloby, ale naopak žalobou na ochranu před nezákonným zásahem. Po zjištění, že dne 1. 3. 2021 došlo k vydání Opatření, stěžovatelku (již po připuštění změny žaloby na žalobu zásahovou – pozn. NSS) dalším usnesením vyzval, aby upravila návrh výroku rozsudku tak, aby odpovídal aktuálně nastalému skutkovému stavu. Nakonec žalobu odmítl pro nevyčerpání prostředků ochrany před nezákonným zásahem před podáním žaloby (stěžovatelka neuplatnila opatření proti nečinnosti). Postup městského soudu v tomto paralelním řízení ve stěžovatelce založil legitimní očekávání, že správným žalobním typem je v daném případě žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, a že změnu (upřesnění) žalobního typu v daném případě lze připustit. V nyní posuzovaném řízení se však městský soud od závěrů přijatých v řízení ve věci sp. zn. 14 A 124/2020, bez vysvětlení odchýlil, přestože stěžovatelka na toto řízení výslovně odkazovala.

[17] Konečně stěžovatelka považuje za nezákonné i to, že jí nebyla přiznána náhrada nákladů řízení. Městský soud ji měl upozornit, že za správný žalobní typ považuje nečinnostní žalobu, a že s ohledem na změnu skutkového stavu přichází do úvahy přinejmenším její reakce v podobě jejího zpětvzetí. Pasivita městského soudu stěžovatelce fakticky znemožnila uplatnění práva na zpětvzetí žaloby, čímž byla vyloučena aplikace § 60 odst. 3 s. ř. s. S ohledem na nespornou důvodnost žaloby měl městský soud stěžovatelce náhradu nákladů řízení přiznat.

[18] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se městský soud obsahem žaloby zevrubně zabýval, a rovněž správně aplikoval § 81 s. ř. s., dle kterého soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjištěného ke dni rozhodnutí. Dodal, že stěžovatelka po vyřízení námitek uplatněných proti vydanému Opatření podala žalobu proti rozhodnutí správního orgánu. Ke tvrzenému právnímu nároku stěžovatelky na vyplacení dotace poznamenal, že tento nárok existuje pouze za předpokladu splnění podmínek a pravidel stanovených rozhodnutím o poskytnutí dotace. Žalovaný (poskytovatel dotace) je odpovědný za kontrolu dodržení podmínek poskytnutí dotace; v případě jejich nedodržení nesmí dotaci vyplatit. Žalovaný vyhodnotil předmětnou žádost o platbu tak, že je třeba rozhodnout o nevyplacení dotace, a toto rozhodnutí vydal ještě před vydáním rozsudku. Domnělou nečinnost tedy ukončil. Žalovaný souhlasí se závěry městského soudu, že stěžovatelka zvolila správný žalobní typ, přičemž ukončením nečinnosti žalovaného dosáhla kýženého výsledku. Zamítnutí žaloby tedy bylo zcela na místě. I zásahová žaloba by musela být s ohledem na její subsidiaritu zamítnuta, neboť se stěžovatelka mohla domáhat ochrany proti vydanému Opatření (jak také učinila). Žalovaný rovněž zmínil, že stěžovatelka námitku týkající se nemožnosti podání opravného prostředku proti vydanému Opatření nikdy před tím neuplatnila a není jasné, proč tuto argumentaci nyní uvádí. K rozdílnému postupu městského soudu mezi nyní projednávaným řízením a řízením vedeným pod sp. zn. 14 A 124/2020 žalovaný uvedl, že žaloby byly podány za jiného skutkového stavu. Odlišný postup soudu je proto odůvodnitelný a napadený rozsudek není překvapivý. Stran námitek stěžovatelky, že jí soud neupozorněním na možnost zpětvzetí žaloby po změně skutkového stavu toto zpětvzetí znemožnil, žalovaný uvedl, že stěžovatelka mohla vzít svoji žalobu zpět v jakékoli fázi řízení. Navrhl proto, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

[19] Stěžovatelka v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že žalovaný neuvedl nic, co by mohlo svědčit proti důvodnosti kasační námítky týkající se porušení povinnosti městského soudu posoudit žalobu podle jejího obsahu, přičemž existence řízení o žalobě stěžovatelky proti vydanému Opatření není pro posuzovanou věc relevantní. Předmětem tohoto soudního řízení není posouzení domněnky žalovaného (vyjádřené v Opatření), že stěžovatelka porušila podmínky poskytnuté dotace. Podstatné je, že žalovaný k závěru o porušení podmínek dotace nedospěl po dobu téměř šesti let od podání žádosti o vyplacení poslední etapy projektu, a přesto dotaci nevyplatil. Po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace přitom její proplácení probíhá v souladu se správním řádem a rozpočtovými pravidly, a to až do doby, než je v reakci na zjištěné pochybení uplatněn některý zákonem předpokládaný nástroj pro omezení jejího vyplácení. Není možné aprobovat postup žalovaného, který dotaci oproti žádosti několik let nevyplatil, aniž by těchto zákonných nástrojů využil, a to obzvlášť s ohledem na výsledky daňové kontroly provedené na podnět

pokračování

žalovaného. Stěžovatelka dále zopakovala, že se od počátku řízení dožadovala ukončení nečinnosti žalovaného spočívající v nevyplacení dotace. Poté, co žalovaný svoji nečinnost ukončil, aniž by byl předešlý nezákonný zásah zcela odstraněn, změnila stěžovatelka žalobu na deklaraci nezákonnosti zásahu žalovaného. Podstata podané žaloby totiž ani následným postupem žalovaného nebyla zcela naplněna; stěžovatelka ukončením nečinnosti žalovaného kýženého výsledku nedosáhla. Co se týče námitky stěžovatelky týkající se nemožnosti podání opravného prostředku proti vydanému Opatření, tato byla uplatněna s ohledem na závěry městského soudu o případné předčasnosti žaloby proti správnímu rozhodnutí. Stěžovatelka dále uvedla, že jak nyní projednávaná žaloba, tak žaloba vedená pod sp. zn. 14 A 124/2020, byly podány za stejného skutkového stavu; jediný rozdíl oproti první žalobě spočíval ve vyčerpání prostředku ochrany před podáním žaloby. Dodala, že její první žalobě nebylo vyhověno pouze pro nevyčerpání prostředku ochrany před podáním žaloby, kterýžto nedostatek se nynějšího řízení netýkal. Proto očekávala, že její žalobě bude vyhověno, když nečinnost žalovaného byla fakticky nesporná. Zpětvzetí žaloby tedy nedávalo smysl. Městský soud žalobu zamítl, aniž by změnu žaloby jakkoli předem posoudil, a aniž by stěžovatelku vyzval k reakci na změnu skutkového stavu. Fakticky jí tedy o možnost zpětvzetí žaloby připravil.

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[21] Kasační stížnost je důvodná.

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, zda stěžovatelka zvolila správný žalobní typ, respektive zda se mohla prostřednictvím nečinnostní žaloby domáhat vydání rozhodnutí ve věci její žádosti o platbu ze dne 13. 5. 2015, jak uvedla v žalobním petitu. Stěžovatelka namítá, že v posuzované věci neexistoval žádný zákonný důvod, který by mohl odůvodnit zásah do jejího práva na vyplacení dotace. Při neexistenci zákonného důvodu pro nevyplacení dotace nebylo možné žalovanému uložit povinnost vydat rozhodnutí, neboť takovým rozhodnutím by žalovaný mohl rozhodnout pouze o krácení dotace (což by šlo proti existujícímu nároku stěžovatelky na její vyplacení). Proto v posuzované věci nemohla být nečinnostní žaloba správným žalobním typem.

[23] Nejprve je třeba uvést, že judikatura Nejvyššího správního soudu se ustálila na závěru, že opatření o krácení (respektive pozastavení platby části) dotace dle § 14e rozpočtových pravidel je rozhodnutím v materiálním smyslu, které je způsobilé soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 30. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44, odst. [39], nebo usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015 - 48, č. 3579/2017 Sb. NSS, odst. [49] a [57]- [59]; všechna zde citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z: www.nssoud.cz). Je-li jedním z možných vyústění žádosti o proplacení (části) dotace, kromě faktického úkonu správního orgánu (žalovaného), spočívajícího právě ve vyplacení (části) dotace, i vydání rozhodnutí o nevyplacení (části) dotace (Opatření), které lze považovat za rozhodnutí

ve věci samé (§ 79 odst. 1 věta první s. ř. s.), pak proti nečinnosti při vydávání tohoto rozhodnutí bylo možné brojit nečinnostní žalobou (tj. taková žaloba by byla přípustná).

[24] Nejvyšší správní soud ostatně již v usnesení ze dne 8. 4. 2003, č. j. Na 249/2003-9, č. 19/2003 Sb. NSS konstatoval, že „pokud žaloba tvrdí, že správní orgán je nečinný a domáhá se, aby správnímu orgánu byla uložena povinnost vydat rozhodnutí, je z toho třeba vycházet, i když by povinnost k činnosti objektivně neexistovala. Tato skutečnost má význam při věcném posouzení žaloby, nikoli při rozhodování o procesních otázkách.“ Obdobně rozhodl například v usnesení rozšířeného senátu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 7 Ans 5/2008 - 164, č. 2181/2011 Sb. NSS, kde uvedl, že „posouzení toho, zda je správní orgán nečinný ve smyslu § 79 s. ř. s., je otázkou důvodnosti žaloby (součástí rozhodnutí ve věci samé), nikoliv otázkou existence podmínek řízení“. Z citovaných rozhodnutí jasně plyne, že otázka posouzení (ne)existence povinnosti vydat rozhodnutí je věcí meritorního posouzení věci, a proto v případě shledání neexistence takové povinnosti na straně žalovaného je nutné žalobu zamítnout, nikoli odmítnout (obdobně též rozsudky tohoto soudu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 4 Ans 10/2006 - 59, nebo ze dne 31. 10. 2016, č. j. 3 As 81/2016-27, či ze dne 23. 9. 2020, č. j. 8 As 56/2020 - 24).

[25] S ohledem na tato citovaná judikaturní východiska je zřejmé, že argumentace stěžovatelky, týkající se otázky zvoleného žalobního typu, neobstojí. Jak již kasační soud uvedl výše, v posuzované věci nebylo *a priori* vyloučeno, aby žalovaný ve věci žádosti stěžovatelky vydal rozhodnutí (Opatření). Stěžovatelka se tedy mohla vydání takového rozhodnutí prostřednictvím nečinnostní žaloby domáhat, byť nyní v kasační stížnosti tvrdí, že žalovaný k jeho vydání nebyl oprávněn. Městský soud správně vycházel ze žalobního tvrzení stěžovatelky o nečinnosti žalovaného, přičemž posouzení, zda žalovaný byl povinen vydat ve věci rozhodnutí, byla otázkou meritorního posouzení nečinnostní žaloby. Stěžovatelka tedy v obecné rovině zvolila správný žalobní typ; projednatelnosti předmětné žaloby z hlediska uplatněného žalobního typu proto nic nebránilo.

[26] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s námitkou, dle které měl městský soud posoudit žalobu stěžovatelky zcela formalisticky jako žalobu nečinnostní, přestože se jejím prostřednictvím měla zjevně domáhat vyplacení části dotace. Lze konstatovat, že stěžovatelka v obsahově velmi krátké žalobě pouze zrekapitulovala dosavadní průběh řízení (mj. zmínila, že žalovaný již v reakci na její žádost ze dne 13. 5. 2015 vydal odmítavé rozhodnutí, které však bylo městským soudem zrušeno), načež uvedla, že její žádost ze dne 13. 5. 2015 nebyla dosud vyřízena, a že příslušná část projektu „nebyla proplacena a žalovaný ani jinak věcně nevyřídil podání žalobkyně ze dne 4. 5. 2020, kterým žalobkyně žalovaného k proplacení V. etapy opětovně vyzvala“. Dále uvedla, že „žalovaný shromáždil veškeré podklady, které potřebuje proto, aby vydal rozhodnutí o žádosti žalobkyně (...)“. Poté již pouze poznamenala, že ani její podnět na ochranu proti nečinnosti žalovaného (tj. nečinnosti při vydání rozhodnutí ve věci ve smyslu § 80 odst. 1 správního řádu – pozn. NSS) nebyl dosud vyřízen, výslovně uvedla, že podává žalobu na ochranu před nečinností podle § 79 s. ř. s., a konečně navrhla vydat rozsudek ve znění citovaném v odst. [1] odůvodnění tohoto rozsudku.

[27] Podle Nejvyššího správního soudu byla v posuzované věci žalobní tvrzení natolik obecná, že by bylo možné je ve fakticky totožné podobě uplatnit jak v řízení o ochraně

pokračování

před nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s (domáhala-li by se stěžovatelka například uložení povinnosti žalovanému k proplacení předmětné části dotace), tak v řízení o nečinnostní žalobě. V posuzované věci však stěžovatelka výslovně uvedla, že podává nečinnostní žalobu podle § 79 s. ř. s., přičemž tomuto žalobnímu typu zcela odpovídala žalobní argumentace i jí vymezený petit. Za této situace kasační soud nesouhlasí se stěžovatelkou, že by byl dán rozpor mezi obsahem žaloby a jejím petitem. Nebylo tedy povinností městského soudu stěžovatelku vyzývat k úpravě žaloby tak, aby závěrečný návrh korespondoval s obsahem žalobního tvrzení, neboť tyto spolu byly v souladu. Úkolem městského soudu nebylo ani vést úvahy nad tím, zda se stěžovatelka v předmětném řízení skutečně domáhá pro ni optimálního výsledku, či zda by se mohla svých práv domoci efektivněji uplatněním jiného žalobního typu a tomu odpovídajícímu závěrečnému návrhu. Kasační soud již v minulosti judikoval, že vydání opatření o krácení dotace se lze nečinnostní žalobou domáhat, a rovněž se zabýval legitimitou takového požadavku (viz zejména odst. [37] - [39] rozsudku ze dne 3. 6. 2014, č. j. 8 Ans 4/2013 - 44). Nelze tedy hovořit ani o tom, že by se stěžovatelka domáhala vydání rozsudku, který by pro ni nutně představoval újmu, pročez by měla být dána poučovací povinnost soudu dle § 36 odst. 1 s. ř. s.

[28] Stěžovatelce lze přitakat, že jí městský soud v prakticky totožné věci vedené pod sp. zn. 14 A 124/2020, usnesením ze dne 4. 2. 2021, č. j. 14 A 124/2020-23, skutečně vyzval k úpravě žaloby tak, aby závěrečný návrh korespondoval s obsahem žalobního tvrzení, přičemž v odůvodnění stěžovatelce vysvětlil, že „opatření dle §14e je rozhodnutím v materiálním smyslu [...] a proto se lze domáhat jeho vydání prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti“, a že „[n]aproti tomu prosté vyplacení dotace v souladu se žádostí je třeba považovat za faktický úkon o němž se nevydává žádné rozhodnutí. Z toho důvodu platí, že se v druhém z popsanych případů není možné domáhat ochrany svých práv (tj. proplacení dotace) prostřednictvím nečinnostní žaloby“. Tato výzva vydaná v jiném řízení nicméně přesahovala zákonnou poučovací povinnost soudu, neboť soud je povinen upozornit žalobce na důvody bránící věcnému projednání jeho žaloby a dát mu prostor pro její úpravu; není naopak jeho povinností poučovat žalobce o tom, který typ žaloby má větší potenciál ochránit jej před tvrzeným zásahem veřejné moci. Poučení, kterého se stěžovatelce dostalo ve věci vedené u městského soudu pod sp. zn. 14 A 124/2020, tedy nemohlo založit její legitimní očekávání, že bude obdobně poučena též v nyní posuzovaném řízení. Stěžovatelce ostatně ve světle této výzvy nic nebránilo ještě před vydáním Opatření žalované navrhnout změnu žaloby na (zápůrčí) zásahovou též v nyní posuzovaném řízení, přesto v tomto ohledu zůstala nečinná. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelka v žalobě výslovně uvedla, že podává nečinnostní žalobu podle § 79 s. ř. s., přičemž tomuto žalobnímu typu odpovídal rovněž vymezený žalobní petit. Žaloba byla ve všech ohledech projednatelná, a tedy nebylo povinností městského soudu stěžovatelku vyzývat na jakékoli její úpravy.

[29] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud konstatuje, že proti nezákonné nečinnosti správního orgánu, spočívající v nevyplacení (části) dotace se obecně lze bránit zásahovou žalobou podle § 82 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2023, č. j. 1 Afs 257/2022 - 56, odst. [24], nebo rozsudky rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 14. 12. 2022, č. j. 9 Afs 314/2019 - 78, či ze dne 26. 10. 2017, č. j. 9 Afs 168/2017-36). Rozhodující ovšem je, že v posuzované věci se stěžovatelka žalobou nedomáhala vyplacení

zadržovaných prostředků prostřednictvím zásahové žaloby, nýbrž výslovně uvedla, že se prostřednictvím nečinnostní žaloby domáhá vydání rozhodnutí ve věci její žádosti ze dne 13. 5. 2015. Právě o této žalobě tedy soud správně rozhodoval.

[30] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda měl městský soud připustit změnu žaloby. Městský soud ji nepřipustil jednak proto, že dle jeho názoru poté, co žalovaný vydal Opatření, měla před zásahovou žalobou přednost žaloba proti rozhodnutí, a jednak proto, že zásahová žaloba by musela být odmítnuta pro opožděnost. Nejvyšší správní soud má za to, že první důvod pro nepřipuštění změny žaloby ob stojí, neboť za situace, kdy již bylo ve věci vydáno rozhodnutí, které podléhá soudnímu přezkumu, zásahová žaloba (brojící proti postupu žalovaného, předcházejícímu vydání tohoto rozhodnutí) je již nepřipustná pro její subsidiární povahu (viz § 5 s. ř. s.) ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. V rámci přezkumu zákonnosti správního rozhodnutí může soud posoudit i zákonnost postupu správního orgánu předcházejícího jeho vydání; zásahová žaloba neslouží k tomu, aby soud prováděl supervizi postupu orgánů veřejné správy (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 29. 1. 2020, č. j. 10 Afs 304/2019 - 39, publikovaný pod č. 3974/2020 Sb. NSS). Úvahy městského soudu o opožděnosti zásahové žaloby (bylo-li by vyhověno žádosti stěžovatelky o připuštění změny žaloby) jsou za této situace (kdy je podání zásahové žaloby vyloučeno *per se*) již bezpředmětné.

[31] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že úvaha městského soudu týkající se předčasnosti hypotetické žaloby proti rozhodnutí – Opatření, byla vyjádřena zjevně pouze *obiter dictum*, a jako taková nemohla mít dopad na zákonnost napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud se proto její správností blíže nezabýval.

[32] Konečně, Nejvyšší správní soud dává stěžovatelce za pravdu v tom, že městský soud pochybil, pokud rozhodl současně o nepřipuštění změny žaloby a o věci samé, aniž by stěžovatelce umožnil na nepřipuštění změny žaloby jakkoli zareagovat. Ačkoli lze pochopit snahu městského soudu postupovat v souladu se zásadou procesní ekonomie, v nynějším případě soud plně nedocenil specifickou povahu nastalé procesní situace, která vyžadovala, aby o návrhu na změnu žaloby rozhodl samostatně a umožnil tak stěžovatelce na zamítavé rozhodnutí o připuštění změny žaloby patřičně reagovat (zvolit odpovídající procesní taktiku). Ve svém důsledku městský soud zvoleným postupem znemožnil stěžovatelce vzít svou žalobu zpět, a to za situace, kdy sám uzavřel, že žaloba byla před změnou skutkového stavu (tj. před vydáním Opatření žalovaným) důvodná. Městský soud tímto postupem zkrátil stěžovatelku na jejích procesních právech. Jedná se přitom o procesní vadu, která mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[33] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto ve smyslu § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil pro těžkou procesní vadu výrok I. napadeného rozsudku městského soudu, kterým byla žaloba zamítnuta, a věc mu v tomto rozsahu vrátil k dalšímu řízení. Současně s tím zrušil Nejvyšší správní soud i výrok III. napadeného rozsudku, neboť jde o výrok akcesorický ke zrušenému výroku I., a musí tak sdílet procesní osud tohoto výroku (viz § 109 odst. 3 věta za středníkem s. ř. s.).

pokračování

[34] Pokud jde o výrok II. napadeného rozsudku, v tomto rozsahu byla kasační stížnost zamítnuta, neboť Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nepřipuštění změny žaloby není v rozporu se zákonem. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že výrok o nepřipuštění změny návrhu je sám o sobě pouze výrokem, kterým se toliko upravuje vedení soudního řízení a jako takový jej proto není možné napadnout kasační stížností (§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.); za této situace by tedy kasační stížnost měla být v tomto rozsahu *stricto sensu* odmítnuta. Nelze ovšem odhlédnout od specifické procesní situace, která vznikla (nesprávným) procesním postupem městského soudu, který nepostupoval tak, že by nejprve rozhodl o návrhu na připuštění změny žaloby a až poté rozhodl ve věci samé. Jelikož podstatná část kasační argumentace směřuje právě proti nepřipuštění této změny (o kterém bylo rozhodnuto současně se zamítnutím žaloby) a *ratio decidendi* tohoto rozsudku stojí na vypořádání této argumentace, bylo by odmítnutí kasační stížnosti proti výroku o nepřipuštění změny žaloby ve faktickém rozporu s tím, že se kasační soud právě zákonností tohoto výroku zabýval, byť jako otázkou zákonnosti řízení předcházejícího meritornímu rozhodnutí o žalobě.

[35] V dalším řízení je městský soud ve smyslu § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán závěry vyslovenými v tomto rozsudku a stěžovatelce proto před vynesení rozsudku umožní na nepřipuštění změny žaloby patřičně reagovat. Městský soud v dalším řízení rozhodne také o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 31. srpna 2023

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu