



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **SOFTECH, spol. s r. o.**, se sídlem Denisovo nábřeží 2568/6, Plzeň, zastoupená JUDr. Jakubem Dohnalem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Plzeňská 3350/18, Praha 5, proti žalované: **Technologická agentura České republiky**, se sídlem Evropská 1692/37, Praha 6, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2022, č. j. 9 A 81/2019 - 173,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á**.
- II. Žádnému z účastníků **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobkyně uzavřela s žalovanou dne 23. 7. 2018 Smlouvu o poskytnutí podpory č. 2018TG03020001 (dále jen „*Smlouva o poskytnutí podpory*“) ve smyslu § 9 odst. 1 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „*zákon o podpoře výzkumu*“). Předmětem této smlouvy bylo poskytnutí finanční podpory žalobkyni formou dotace za účelem dosažení cílů projektu žalobkyně.

[2] Žalovaná zaslala žalobkyni přípis ze dne 29. 4. 2019, č. j. TACR/476-15/2018, označený jako „Rozhodnutí o výsledku závěrečného hodnocení projektu“ (dále jen „rozhodnutí žalované“), ve kterém uvedla, že (I.) projekt žalobkyně byl na základě Závěrečného oponentního řízení ukončen se závěrečným stanoviskem: „Nesplněno zadání, bude přistoupeno k sankčním ustanovením Smlouvy o poskytnutí podpory“, (II.) žalobkyně porušila povinnost dle čl. 4 odst. 1 písm. c) Všeobecných podmínek Smlouvy o poskytnutí podpory, tedy nedosáhla jediného deklarovaného výsledku projektu, a (III.) pro závažné porušení smluvních povinností uvedené v předchozím bodě rozhodlo předsednictvo žalované o vyloučení žalobkyně na 3 roky ze všech veřejných soutěží vyhlášených žalovanou v souladu s čl. 5 odst. 6 Všeobecných podmínek.

[3] Proti rozhodnutí žalované brojila žalobkyně žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který usnesením ze dne 31. 5. 2022, č. j. 9 A 81/2019 - 173, žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Městský soud vyšel z toho, že judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, č. 2133/2010 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 Afs 59/2013 - 45) dovozuje tři podmínky pro podřazení určitého orgánu pod pojem *správní orgán* ve smyslu s. ř. s.: (1) musí jít o orgán moci výkonné či jiný orgán uvedený v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který (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 takového správního orgánu podrobena soudnímu přezkumu, musí splňovat ještě čtvrtou podmínku, kterou je dotčení veřejného subjektivního práva fyzické nebo právnické osoby touto činností.

[5] Podle městského soudu rozhodnutí žalované splňuje první tři výše uvedené podmínky, jelikož žalovaná je organizační složkou státu a správcem rozpočtové kapitoly, jakožto poskytovatel účelové podpory rozhoduje o poskytnutí podpory a tuto podporu poskytuje z veřejných prostředků. Podmínka dotčení veřejného subjektivního práva žalobkyně dle městského soudu ovšem naplněna nebyla.

[6] Konkrétně městský soud konstatoval, že výroky I. a II. rozhodnutí žalované je třeba považovat za sdělení výsledku závěrečného hodnocení projektu, jež není způsobilé jakkoliv se negativně projevit v právní sféře žalobkyně. Těmito výroky žalovaná neuložila žalobkyni žádné povinnosti ani neomezila její práva. Žádný z těchto výroků tedy nenaplnuje znaky správního rozhodnutí v materiálním smyslu.

[7] K výroku III. městský soud poukázal na to, že mezi stranami byla uzavřena Smlouva o poskytnutí podpory, která je smlouvou veřejnoprávní. Ve sporech z veřejnoprávní smlouvy mají obě smluvní strany rovnocenné postavení a takové spory je tedy třeba primárně řešit podle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. Teprve proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy je možné podat žalobu ke správnímu soudu.

[8] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá usnesení městského soudu kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a v níž navrhuje jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[9] Stěžovatelka namítá, že jsou splněny všechny podmínky pro přezkum rozhodnutí žalované, zejména pokud jde o výrok III. Ten podle stěžovatelky zasahuje do jejího veřejného subjektivního práva, jelikož jí znemožňuje ucházet se o dotace z veřejných rozpočtů.

[10] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Uvedla, že možnost vyloučení příjemce ze všech veřejných soutěží poskytovatele z důvodu nedodržení podmínek poskytnutí podpory vyplývá z § 14 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu a současně z čl. 5 odst. 6 Všeobecných podmínek Smlouvy o poskytnutí podpory. Smlouva o poskytnutí podpory není dle žalované veřejnoprávní smlouvou podle části páté správního řádu, ale má specifickou povahu na pomezí soukromého a veřejného práva. V případě uplatnění sankčních ustanovení smlouvy však nedochází k porušení veřejného subjektivního práva příjemce. Opačný výklad by dle žalované vedl k závěru, že veřejným subjektivním právem je čerpání dotace v dané oblasti, ovšem na dotaci není právní nárok.

[11] Nejvyšší správní soud nejprve hodnotil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatuje, že byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), osobou oprávněnou (§ 102, věta první s. ř. s.), proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Napadený rozsudek Nejvyšší správní soud přezkoumal 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 přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[12] Kasační stížnost není důvodná.

[13] Úvodem Nejvyšší správní soud k námitkám v kasační stížnosti předesílá, že z § 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s., a ze setrvalé judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 26. 1. 2015, č. j. 8 As 109/2014 – 70; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), vyplývá, že řízení o kasační stížnosti je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah a kvalita kasační stížnosti proto do značné míry předurčuje nejen rozsah přezkumné činnosti, ale logicky i obsah rozsudku soudu. Je proto odpovědností stěžovatelky, aby v kasační stížnosti specifikovala skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu. Jinak řečeno, pokud stěžovatelka formulovala kasační námitku velmi obecně, obdrží na ni od soudu pouze stručnou odpověď.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že dle judikatury zdejšího soudu žalovaná při poskytování účelové podpory podle zákona o podpoře výzkumu naplňuje definiční znaky správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, čj. 10 As 216/2015 – 34, č. 3484/2016 Sb. NSS). Ke stejnému závěru ostatně dospěl i městský soud. Pro posouzení, zda rozhodnutí žalované je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., je tedy podstatná otázka, zda jednotlivé výroky rozhodnutí žalované mohou zasáhnout do veřejných subjektivních práv žalobkyně.

[15] Ohledně výroků I. a II. rozhodnutí žalované stěžovatelka pouze velmi obecně namítá, že rozhodnutí žalované splňuje všechny podmínky pro soudní přezkum. Žádnou konkrétní argumentaci k těmto dvěma výrokům však stěžovatelka v kasační stížnosti neuvádí. Nejvyšší správní soud proto pouze konstatuje, že se ztotožňuje se závěry

městského soudu. Uvedené výroky jsou pouhým sdělením, že podle žalované stěžovatelka porušila své smluvní povinnosti, a proto žalovaná přistoupí k uplatnění sankčních ustanovení uvedených ve Smlouvě o poskytnutí podpory. Tyto výroky stěžovatelce nezakládají žádné povinnosti, neomezují její práva a nejsou ani právně závazným deklarováním porušení smluvních povinností. Nejsou tedy způsobilé negativně zasáhnout do právní sféry stěžovatelky.

[16] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce stěžovatelky, že výrok III. rozhodnutí žalované představuje zásah do jejích veřejných subjektivních práv. Stěžovatelka touto námitkou totiž nijak nereaguje na argumentaci městského soudu a na důvody, pro které městský soud její žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud sice v obecné rovině souhlasí s názorem stěžovatelky, že nemožnost ucházet se o dotace z veřejných rozpočtů může představovat zásah do veřejných subjektivních práv (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 216/2015 – 34), argumentace městského soudu se ovšem vztahovala ke skutečnosti, že žalovaná se stěžovatelkou spolu uzavřely veřejnoprávní smlouvu, a proto měla stěžovatelka před podáním žaloby nejprve iniciovat spor z veřejnoprávní smlouvy. Tím se ostatně projednávaná věc odlišuje od výše uvedeného rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 216/2015 – 34, jelikož ten se týkal úkonů žalované ve fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Tuto skutečnost stěžovatelka však ve své námitce nijak nezohledňuje.

[17] Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře již opakovaně vyjadřoval k charakteru smluv, na základě kterých jsou poskytovány dotace z veřejných prostředků (srov. např. rozsudek ze dne 5. 2. 2014, č. j. 1 Afs 116/2013 - 52, nebo rozsudek ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53, č. 2984/2014 Sb. NSS). Z judikatury Nejvyššího správního soudu rovněž vyplývá, že „[k]ategorizace veřejnoprávních smluv na smlouvy koordinační (§ 160 správního řádu), subordinační (§ 161 správního řádu) a smlouvy mezi subjekty soukromého práva, tzn. osobami, které by byly účastníky správního řízení, kdyby probíhalo (§ 162 správního řádu), není vyčerpávající. Není proto vyloučeno, aby zvláštní zákony upravovaly i další typy veřejnoprávních smluv, s nimiž správní řád v ustanoveních § 160 až § 162 nepočítá“ (viz rozsudek ze dne 25. 9. 2014, č. j. 2 Afs 74/2013 – 64).

[18] V kontextu výše citované judikatury tedy Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že i Smlouva o poskytnutí podpory uzavřená mezi žalovanou a stěžovatelkou je veřejnoprávní smlouvou, přestože *stricto sensu* nespadá do žádné z kategorií uvedených v § 160 až § 162 správního řádu. I na veřejnoprávní smlouvy, které správní řád vysloveně neuvádí, přitom dopadají obecná ustanovení o veřejnoprávních smlouvách, pakliže zvláštní zákon neuvádí něco jiného.

[19] Oprávnění poskytovatele vyloučit příjemce podpory za určitých okolností z veřejných soutěží ve výzkumu, vývoji a inovacích po dobu až 3 let upravuje § 14 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu, nicméně, jak správně poznamenal městský soud, uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k modifikaci vztahu mezi poskytovatelem a příjemcem podpory, a to jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního.

[20] V projednávané věci k takové modifikaci došlo mimo jiné i ustanovením čl. 5 odst. 6 Všeobecných podmínek Smlouvy o poskytnutí podpory, které stanoví, že „[h]lavní příjemce bere na vědomí, že pokud soustavně porušuje své povinnosti, a to i povinnosti stanovené příjemci

pokračování

po ukončení řešení projektu, zejména podávání zpráv o implementaci, nebo porušení vyhodnotí poskytovatel jako závažné, je poskytovatel oprávněn vyloučit návrhy projektů podané hlavním příjemcem (ať již se bude hlásit do veřejné soutěže v roli uchazeče či dalšího účastníka) do veřejných soutěží nebo nabídky podané do veřejných zakázek ve výzkumu, vývoji a inovacích po dobu až 3 let ode dne, kdy bylo hlavnímu příjemci toto porušení prokázáno, nebo kdy ho písemně uznal (...)“

[21] Žalovaná stěžovatelku výrokem III. svého rozhodnutí vyloučila z veřejných soutěží vyhlášených žalovanou právě na základě výše uvedeného ustanovení Všeobecných podmínek Smlouvy o poskytnutí podpory, nejednalo se tedy o prostou aplikaci § 14 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu; na posledně uvedené ustanovení se rozhodnutí žalované ostatně neodvolává. Žalovaná pouze uplatňovala svá práva stanovená Smlouvou o poskytnutí podpory, nerozhodovala autoritativně o právech a povinnostech stěžovatelky. Pokud stěžovatelka s tímto postupem žalované nesouhlasila, vznikl tím spor z veřejnoprávní smlouvy a stěžovatelka měla iniciovat řízení o tomto sporu podle § 141 správního řádu. Teprve autoritativní rozhodnutí příslušného orgánu (kterým je v dané věci Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, coby ústřední správní úřad pro oblast výzkumu a vývoje podle § 33 odst. 1 zákona o podpoře výzkumu – pozn. NSS) o tomto sporu by bylo rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterému by bylo možné podat správní žalobu.

[22] Na základě shora uvedeného Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí žalované ani jeho jednotlivé výroky nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud proto postupoval správně, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

[23] Napadené usnesení bylo vydáno v souladu se zákonem. Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy naplněn není a kasační stížnost není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. ji proto zdejší soud tímto rozsudkem zamítl.

[24] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Žalovaná byla ve věci úspěšná, nevznikly jí však náklady přesahující běžný rámec její úřední činnosti. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladu řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. ledna 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu