



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Sylvie Šiškeové a soudců Tomáše Kocourka a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **MIPEXA s.r.o.**, se sídlem Traplice 426, zast. doc. JUDr. Ing. Tomášem Moravcem, Ph.D., advokátem se sídlem Mikulandská 122/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem Na Františku 1039/32, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2023, č. j. MPO 111417/23/61100, MIPOX048025D, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 5. 2024, č. j. 14 A 7/2024-28,

t a k t o :

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

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně žádala žalovaného o podporu z operačního programu *Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost 2021-2027* pro projekt týkající se inovace výroby housingu pro tepelná čerpadla. U Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení aktu označeného v záhlaví, jímž žalovaný odmítl její žádost o přezkum rozhodnutí výběrové komise ze dne 1. 11. 2023.

[2] Městský soud žalobu odmítl. Uvedl, že rozhodnutí o odmítnutí přezkumu nedoporučujícího stanoviska výběrové komise není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Žádost o přezkum je definována pouze ve vnitřních předpisech žalovaného a je součástí jeho interních kontrolních mechanismů. Městský soud dále uvedl, že i pokud by se o rozhodnutí ve

smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. jednalo, bylo by ze soudního přezkumu vyloučeno jako úkon předběžné povahy, neboť ve vztahu ke konečnému rozhodnutí splňuje podmínky časové, věcné a osobní souvislosti. I pokud by žalobu bylo možné posoudit jako směřující proti konečnému rozhodnutí o neposkytnutí dotace, byla by opožděná.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) v kasační stížnosti namítla, že žalobou napadla poslední úkon v řízení. Napadené rozhodnutí je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. v materiálním slova smyslu; k tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 1. 8. 2013, č. j. 1 Afs 63/2013-54. Před podáním žaloby je stěžovatelka povinna vyčerpat opravné prostředky, v tomto případě žádost o přezkum. Dopis ze dne 3. 1. 2024 je sdělením o nepřidělení dotace, které je materiálně rozhodnutím. Podle pravidel operačního programu má být stěžovatelka informována o konečném rozhodnutí ve formě interní depeše, což se dosud nestalo. Naopak dne 12. 12. 2023 žalovaný stěžovatelce touto formou sdělil, že žádost o přezkum je složitá a že je zapotřebí delší lhůty pro rozhodnutí o ní. Jednal tedy tak, že konečné rozhodnutí není vydáno. Dopisem ze dne 3. 1. 2024 však byla stěžovatelka informována, že žádost o přezkum se odmítá, neboť je opakovaná. Stěžovatelka legitimně očekávala, že konečné rozhodnutí nebylo vydáno. V opačném případě měla být vyrozuměna o tom, že žádost o přezkum není možná. Vydáním konečného rozhodnutí by navíc byla zbavena opravných prostředků.

[4] Napadené usnesení je podle stěžovatelky v rozporu s právní úpravou a zásadami činnosti správních orgánů. Legalizuje také protiprávní postup žalovaného, vady řízení spočívající v nedoručení konečného rozhodnutí i chování žalovaného, jako by konečné rozhodnutí vydáno nebylo. Žalovaný totiž přijal opravný prostředek a tvrdil, že rozhodování o něm je natolik složité, že je nezbytné prodloužit lhůtu k rozhodnutí, přestože údajně vydal konečné rozhodnutí. O nahrání tohoto rozhodnutí do systému ISKP21+ nebyla stěžovatelka informována interní depeší ani datovou schránkou. Jelikož konečné rozhodnutí nebylo řádně doručeno interní depeší, nemohlo řízení skončit. V systému ISKP21+ je řízení ukončeno dopisem o odmítnutí přezkumu. Jednotlivé úkony je ale třeba posuzovat materiálně, nikoli formálně, a to i s ohledem na procesní postup účastníků a jejich vyjádření v interních depeších.

[5] S ohledem na materiální chápání rozhodnutí podle stěžovatelky neobstojí ani závěr, že žádost o přezkum (patrně míněno rozhodnutí o ní – pozn. NSS) je rozhodnutím předběžným, stejně jako závěr, že předběžné rozhodnutí musí předcházet konečnému. Pokud bylo konečné rozhodnutí vydáno již dne 7. 11. 2023, aniž by uplynula lhůta k podání opravného prostředku v podobě žádosti o přezkum, nemohlo být vydáno v souladu se zákonem. Stěžovatelka rozumí tomu, že dotaci nakonec nemusí získat, ale brání se proti tomu, že byla účelovým jednáním žalovaného zbavena opravných prostředků a bylo zastřeno vydání údajného rozhodnutí. Pokud by konečné rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno, nelze předjímat, jak by řízení o dotaci pokračovalo. Argument městského soudu, že by snad stěžovatelka legitimně očekávala přidělení dotace, je nesprávný. Stěžovatelka pouze požaduje, aby správní orgány jednaly v souladu se zákonem a svými rozhodnutími.

pokračování

[6] Podle stěžovatelky je žadatel o dotaci oprávněn proti každé negativně vyhodnocené fázi hodnocení či schvalování žádosti podat žádost o přezkum. Až po jejím vyhodnocení lze vydat konečné rozhodnutí ve věci. Tvrzení o vydání konečného rozhodnutí je pro stěžovatelku překvapivé. V důsledku pochybení žalovaného a městského soudu je zbavena soudní ochrany. Městský soud nepožadoval po žalovaném vysvětlení, proč rozhodnutí o zamítnutí dotace nebylo doručeno v souladu s pravidly dotačního programu. Podle stěžovatelky toto rozhodnutí nemohlo nabýt účinků. Žalovaný nevysvětlil ani sdělení o prodloužení lhůty k vyjádření k žádosti o přezkum. Stěžovatelku uvedl v omyl a snažil se vytvořit fiktivní situaci, že konečné rozhodnutí nebylo vydáno. Po uplynutí lhůt naopak začal tvrdit, že vydáno bylo, a zastavil přezkumné řízení. Usnesení městského soudu vychází z nesprávných skutkových zjištění. Do rozhodnutí o odmítnutí žádosti o přezkum nebyla věc skončena. Rozhodnutí o zamítnutí dotace nenabýlo právní moci. Stěžovatelka také v podání ze dne 16. 5. 2024 uváděla, že nedoručené rozhodnutí by mělo být prohlášeno za nicotné. Tuto námitku však městský soud opomněl vypořádat a zatížil své rozhodnutí vadou řízení a nepřezkoumatelností.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se stěžovatelka mohla bránit žalobou proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 11. 2023 o zamítnutí žádosti podle § 14m zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Toto rozhodnutí bylo stěžovatelce doručeno dne 10. 11. 2023, žalobu proti němu však nepodala. V podání žaloby proti sdělení přezkumné komise spatřuje žalovaný snahu podat žalobu včas. Žalovaný uvedl, že doručování v řízení o poskytnutí dotace se řídí § 17e odst. 2 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, podle něhož je doručeno okamžikem přihlášení oprávněné osoby do monitorovacího systému; přihlášení oprávněné osoby vyplývá ze spisu. Žádné informování interní depeší nebo jiná forma komunikace o konečném rozhodnutí se nevyžaduje. Stěžovatelka ani neuvádí, o jaká pravidla operačního programu toto tvrzení opírá. Podle pravidel operačního programu lze proti výsledku každé fáze procesu schvalování podat jednu žádost o přezkum. O ukončení fáze schvalování je žadatel informován interní depeší a stejnou formou má být vyzván také k akceptaci rozhodnutí o poskytnutí dotace. Stejným způsobem má být informován rovněž o vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoli však o vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace.

[8] Žalovaný dále upozornil, že argumenty ohledně nutnosti informování o vydání rozhodnutí interní depeší stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ale až v kasační stížnosti, a proto nejsou přípustné. Žádost o přezkum není oprávněným prostředkem, který by bylo třeba vyčerpat před podáním žaloby. „Rozhodnutí“ přezkumné komise není rozhodnutím ve věci. Stěžovatelka nevysvětluje, proč opakovaně žádala o přezkum, i když věděla, že nemůže nic změnit na již vydaném rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace. Podání ze dne 16. 5. 2024 adresované městskému soudu, v němž stěžovatelka údajně namítla nicotnost rozhodnutí, žalovanému není známé.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[10] Úvodem NSS připomíná, že napadá-li stěžovatel kasační stížností usnesení o odmítnutí žaloby, přichází z povahy věci v úvahu pouze důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále zmatečnost řízení před krajským soudem (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS).

[11] V tomto rozsudku tedy NSS může pouze posoudit, zda městský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl jako nepřipustnou, tedy zda stěžovatelkou napadený akt žalovaného je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá samostatnému soudnímu přezkumu. Může se také věnovat přezkoumatelnosti napadeného usnesení a případným vadám řízení před městským soudem. Nemůže se však zabývat tím, zda žalovaný v řízení o žádosti o dotaci postupoval v souladu se zákonem. Stěžovatelčiny námitky směřující k posouzení zákonnosti postupu žalovaného jsou tedy v řízení o této kasační stížnosti nepřipustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[12] Nepřipustné jsou proto zejména námitky směřující proti tvrzenému porušení interních procesních pravidel v řízení o žádosti o dotaci, včetně námítky, že žalovaný jednal v rozporu s legitimním očekáváním stěžovatelky, že nedodržel lhůty stanovené v interních pravidlech, a že mu nebylo řádně doručeno rozhodnutí ze dne 7. 11. 2023, a to v rozsahu, v němž zohlednění těchto okolností přesahuje posouzení přípustnosti žaloby.

[13] Na druhou stranu NSS neshledal přílehavou argumentaci žalovaného, který s odkazem na judikaturu (rozsudek NSS ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004-49, č. 419/2004 Sb. NSS) dovozuje, že nepřipustné v nynějším řízení jsou námitky, které stěžovatelka neuplatnila v žalobě. Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 5. 2007, sp. zn. III. ÚS 93/06, konstatoval, že kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. neumožňuje, aby byl uplatněn již v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno; užití důvodu nepřipustnosti podle § 104 odst. 4 *in fine* s. ř. s. zde tedy není namístě. Obecně totiž platí, že důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c), d) a e) s. ř. s. se vztahují až k samotnému rozhodnutí krajského (městského) soudu, resp. k řízení před ním, a pochopitelně se tak poprvé mohou objevit až v řízení o kasační stížnosti (rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104). Kasační námitky směřující proti důvodům odmítnutí žaloby městským soudem jsou tedy v nynější věci přípustné, ačkoli je stěžovatelka neuplatnila ve lhůtě pro podání žaloby (§ 71 odst. 2 věta třetí s. ř. s.).

[14] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení. Podle stěžovatelky se městský soud nezabýval tím, že rozhodnutí o zamítnutí dotace, které jí podle jejího tvrzení nebylo řádně doručeno, mělo být prohlášeno za nicotné.

[15] Kasační soud k tomu připomíná, že nicotnost rozhodnutí, byť k ní soud přihlíží i z úřední povinnosti, lze hodnotit pouze tehdy, je-li žaloba způsobilá vyvolat soudní přezkum (rozsudky NSS ze dne 21. 4. 2005, č. j. 4 As 31/2004-53, č. 619/2005 Sb. NSS, či ze dne 22. 8. 2006, č. j. 5 As 67/2005-88, č. 988/2006 Sb. NSS). Pokud tedy městský soud odmítl žalobu jako nepřipustnou, nelze mu vytýkat, že se nezabýval jejím věcným posouzením, včetně vypořádání případné námítky nicotnosti (přiměřeně rozsudek NSS ze

pokračování

dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 43/2003-38, č. 524/2005 Sb. NSS). Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného usnesení proto není důvodná.

[16] S ohledem na tento závěr se již NSS pro nadbytečnost blíže nezabýval tím, zda stěžovatelka skutečně v replice k vyjádření žalovaného ze dne 16. 5. 2024 námitku nicotnosti uplatnila, či nikoli, případně vůči jakému aktu žalovaného.

[17] Pro úplnost kasační soud podotýká, že ze spisu není patrné, že by městský soud žalovanému uvedenou repliku zaslal. Proto žalovaný tvrdil, že si takového podání není vědom, a že stěžovatelka uplatnila související námitku až v kasační stížnosti, ačkoli se tak stalo již v této replice. V nezaslání repliky stěžovatelky žalovanému však podle NSS nelze spatřovat vadu řízení před městským soudem, která by mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (rozsudky NSS ze dne 5. 6. 2008, č. j. 1 Afs 20/2008-152, č. 1771/2009 Sb. NSS, ze dne 22. 12. 2009, č. j. 1 Afs 118/2009-76, body 11-14).

[18] Napadené usnesení totiž nevychází z argumentů, které stěžovatelka uvedla v replice. Městský soud tedy nepřivodil stav, kdy by jeho rozhodnutí bylo pro žalovaného překvapivé. Naopak rozhodl procesně ve prospěch žalovaného, tedy účastníka, který byl nezasláním repliky zkrácen na svých procesních právech. Proto NSS uzavírá, že výrok rozhodnutí městského soudu by byl stejný i za situace, kdyby k vadě řízení vůbec nedošlo, tedy kdyby městský soud žalovaného s replikou stěžovatelky seznámil (rozsudek NSS ze dne 14. 10. 2005, č. j. 6 Ads 57/2004-59).

[19] NSS shledal, že napadené usnesení je přezkoumatelné a že řízení před městským soudem nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Je tedy možné posoudit otázku zákonnosti odmítnutí žaloby ze strany městského soudu. S ohledem na komplikovanou procesní situaci i značnou nepřehlednost stěžovatelčiných argumentů kasační soud nejprve shrne právní rámec řízení o přiznání dotace a procesní vývoj v nynější věci a až následně vypořádá stěžovatelčiny námitky.

[20] Podle § 14j odst. 1 rozpočtových pravidel *výzva k podání žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci se zveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obsah výzvy musí být přístupný po dobu nejméně 30 dnů před uplynutím lhůty pro podání žádosti. Obsahem výzvy je její věcné zaměření, okruh oprávněných žadatelů o dotaci, lhůta pro podání žádosti, popřípadě další požadavky, které žadatel o dotaci musí naplnit, a informace o podkladech podle § 14 odst. 3 písm. f).*

[21] Podle § 14m odst. 1 rozpočtových pravidel *poskytovatel rozhodnutím a) zcela poskytne dotaci nebo návratnou finanční výpomoc, b) zcela zamítne žádost o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, nebo c) dotaci nebo návratnou finanční výpomoc zčásti poskytne a zároveň žádost ve zbytku zamítne.*

[22] Podle § 14q odst. 2 rozpočtových pravidel *proti rozhodnutí poskytovatele není přípustné odvolání ani rozklad. Obnova řízení se nepřipouští. Přezkumné řízení se nepřipouští, s výjimkou postupu podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu.*

[23] Podle § 17e odst. 2 písm. d) zákona o podpoře regionálního rozvoje *monitorovací systém se využívá v oblasti podpory a v oblasti územní spolupráce také pro informační zabezpečení činností a procesů souvisejících s doručováním rozhodnutí v řízení o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, jakož i dalších dokumentů, které se doručují žadateli nebo příjemci.*

[24] Podle § 17e odst. 4 zákona o podpoře regionálního rozvoje *dokument podle odstavce 2 písm. d) se považuje za doručený okamžikem, kdy se do monitorovacího systému přihlásí žadatel, příjemce nebo jimi pověřená osoba, která má s ohledem na rozsah svého oprávnění v rámci monitorovacího systému přístup k dokumentu.* Podle odst. 5 téhož ustanovení, *nepřihlásí-li se do monitorovacího systému žadatel, příjemce nebo jimi pověřená osoba ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byl dokument vložen do monitorovacího systému, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem této lhůty; to neplatí, vylučuje-li zvláštní právní předpis náhradní doručení.*

[25] Jak vyplývá z interních pravidel žalovaného (zejména z *Modelu hodnocení a kritérií pro hodnocení a výběr projektů – Inovace výzva I.*, což je dokument, který je přílohou výzvy k podání žádosti ve smyslu § 14j rozpočtových pravidel a je přílohou č. 2 ve správním spise; dále jen „Model hodnocení“), posuzování žádostí o dotaci z operačního programu *Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost 2021-2027* bylo rozděleno do několika fází.

[26] Nejprve docházelo ke kontrole podmínek přijatelnosti a formálních náležitostí žádosti o dotaci (s. 2 až 7 Modelu hodnocení). Poté následovalo věcné hodnocení předloženého projektu dvěma odbornými posudky, popřípadě třetím arbitrážním posudkem (s. 7 až 21 Modelu hodnocení). Po úspěšném absolvování těchto dvou fází docházelo k výběru projektů výběrovou komisí, která mohla jednotlivé projekty doporučit k financování, nedoporučit k financování, popřípadě doporučit k financování s výhradou, včetně případného zařazení do zásobníku náhradních projektů (s. 21 až 22 Modelu hodnocení). Poslední fází byla příprava a vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace, které obsahovalo závazné podmínky jejího poskytnutí (s. 22 až 23 Modelu hodnocení).

[27] Interní pravidla žalovaného upravovala také institut žádosti o přezkum, jehož povaha je pro posouzení věci stěžejní. Model hodnocení na s. 23 uvádí: „Každý žadatel, který v kterékoliv z jednotlivých shora popsanych fází procesu schvalování projektu nebyl úspěšný, má právo být seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí a může se k těmto pokladům vyjádřit, a to formou žádosti o přezkum. Žadatelé, kteří odmítli úpravy žádosti navrhované ze strany ŘO, mají před vydáním rozhodnutí o ukončení administrace žádosti rovněž nárok na vznesení připomínek prostřednictvím žádosti o přezkum. Každý žadatel může podat žádost o přezkum nejpozději do 15 kalendářních dnů ode dne doručení depeše s oznámením o výsledku hodnocení dané fáze. Depše s oznámením o výsledku hodnocení dané fáze je doručena dnem, kdy se do systému přihlásí žadatel nebo jím pověřená osoba, pokud k přihlášení nedojde ve lhůtě do 10 dnů ode dne odeslání této depeše, považuje se tato depše za doručenou posledním dnem této lhůty.“

[28] Metodický pokyn Ministerstva pro místní rozvoj *Výzvy, hodnocení a výběr projektů v období 2021-2027* (příloha správního spisu č. 11; dále jako „metodický pokyn“) k institutu žádosti o přezkum obdobně stanoví: „Žadatelé, u kterých lze na základě provedeného

pokračování

hodnocení či výběru projektů předpokládat, že nebudou úspěšní a řídicí orgán jim zaslal prostřednictvím MS2021+ oznámení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o podporu v souladu s § 14n rozpočtových pravidel (dále jen rozhodnutí) nebo usnesení o zastavení řízení v souladu s § 14j odst. 4 rozpočtových pravidel (dále jen usnesení), jsou oprávněni vůči nim vznést připomínky prostřednictvím žádosti o přezkum. Žadatelé, kteří odmítli úpravy žádosti požadované řídicím orgánem, mají před vydáním rozhodnutí rovněž nárok na vznesení připomínek prostřednictvím žádosti o přezkum. Žádost o přezkum je podávána formou elektronického podání prostřednictvím MS2021+.“ Tentýž dokument dále uvádí: „V případech, kdy žádost o podporu nebude vrácena zpět do procesu schvalování projektů (nebo žadatel možnost podat žádost o přezkum nevyužije), vydá řídicí orgán rozhodnutí nebo usnesení, které v souladu se zákonnými požadavky na doručování a prostřednictvím MS2021+ doručí žadateli.“

[29] Jak vyplývá ze správního spisu, stěžovatelka podala dne 3. 2. 2023 žádost o podporu. Dne 9. 2. 2023 vyhodnotil žalovaný žádost z hlediska přijatelnosti a formálních náležitostí jako vyhovující. Dne 20. 2. 2023, resp. 3. 4. 2023 bylo provedeno hodnocení projektu stěžovatelky dvěma odbornými posudky. Na jednání dne 4. 5. 2023 výběrová komise vrátila projekt k dopracování a vyžádala si specializovaný posudek. Na dalším jednání dne 25. 5. 2023 výběrová komise nedoporučila projekt stěžovatelky k financování. S tímto závěrem stěžovatelka nesouhlasila a dne 9. 6. 2023 podala žádost o přezkum. Tu projednala přezkumná komise dne 10. 8. 2023, žádosti vyhověla a projekt vrátila výběrové komisi k novému projednání. Na jednání dne 7. 9. 2023 výběrová komise opět vrátila projekt stěžovatelky k doplnění s upraveným odůvodněním a na jednání dne 1. 11. 2023 jej nedoporučila k financování. O tom byla stěžovatelka vyrozuměna depeší dne 2. 11. 2023.

[30] Dne 7. 11. 2023 vydal žalovaný rozhodnutí podle § 14m rozpočtových pravidel, kterým žádost o poskytnutí dotace zamítl. Dne 17. 11. 2023 podala stěžovatelka druhou žádost o přezkum proti závěrům výběrové komise. Na jednání dne 7. 12. 2023 se přezkumná komise rozhodla žádost o přezkum odmítnout, neboť byla opakovaná. Vypořádání druhé žádosti o přezkum bylo stěžovatelce zasláno dne 3. 1. 2024 do datové schránky a prostřednictvím depeše v systému ISKP21+ a bylo jí doručeno dne 4. 1. 2024. Proti vypořádání druhé žádosti o přezkum ze dne 7. 12. 2023 doručené dne 4. 1. 2024 podala stěžovatelka dne 1. 3. 2024 žalobu; rozhodnutí o ní je předmětem nynějšího posouzení.

[31] Podle NSS je nepochybné, že stěžovatelka podala žalobu proti vypořádání své druhé žádosti o přezkum ze dne 7. 12. 2023 (o kterém byla vyrozuměna přípisem ze dne 3. 1. 2024), a nikoli proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti ze dne 7. 11. 2023. Právě první jmenovaný akt totiž v souladu s § 71 odst. 1 písm. a) s. ř. s. označila v záhlaví své žaloby i v jejím petitu a na jeho označení jako předmětu soudního přezkumu trvala i v replice ze dne 16. 5. 2024, a to i poté, co žalovaný ve svém vyjádření uplatnil argumentaci týkající se nepřipustnosti žaloby a toho, že se stěžovatelka mohla žalobou bránit proti rozhodnutí ze dne 7. 11. 2023. Také vlastní žalobní argumentace stěžovatelky se vztahovala ke způsobu, jakým byla vyřízena její žádost o přezkum. Stěžovatelka totiž namítala, že její žádost o přezkum nebyla opakovaná ve smyslu jednacího řádu přezkumné komise, a tedy neměla být odmítnuta, ale žalovaný o ní měl meritorně rozhodnout. Rovněž v kasační stížnosti stěžovatelka setrvává na argumentaci, podle níž rozhodnutí o žádosti o přezkum

je materiálně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. V souladu s dispoziční zásadou reflektující procesní autonomii vůle stěžovatelky je nutno respektovat takto vymezený předmět přezkumu (rozsudek NSS ze dne 1. 2. 2006, č. j. 1 Afs 24/2005-70, č. 888/2006 Sb. NSS).

[32] NSS se ztotožnil s městským soudem, podle něhož rozhodnutí o žádosti o přezkum není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Klíčovou pro tento závěr je již skutečnost, na niž upozornil městský soud v bodě 16 napadeného usnesení, tedy že žádost o přezkum není institutem, který by byl předvídan zákonem, nýbrž jeho existence vyplývá toliko z interních pravidel stanovených žalovaným.

[33] Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky *státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*. Obdobně podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod *státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví*. Zcela typickým příkladem uplatňování státní (resp. obecněji veřejné) moci je přitom právě vydávání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Nelze tedy akceptovat tezi, že by žalovaný mohl sám sobě přiřknout pravomoc vydávat rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., ačkoli ze zákona tato pravomoc nevyplyvá (rozsudek NSS ze dne 13. 3. 2024, č. j. 2 As 273/2023-29, bod 27).

[34] Také podle rozšířeného senátu musejí mít veškeré formy správní činnosti svůj právní základ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016-41, č. 3779/2018 Sb. NSS, bod 67). V souvislosti s vymezením pojmu *rozhodnutí* podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se zdůrazňuje alespoň elementární formalizace jeho náležitostí a postupu předcházejícího jeho vydání prostřednictvím zákonných požadavků (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS, bod 17, nebo ze dne 19. 8. 2014, č. j. 6 As 68/2012-47, č. 3104/2014 Sb. NSS, bod 39). K tomu lze přiměřeně poukázat i na § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož *rozhodnutím správní orgán v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách* (zde o stěžovatelkou tvrzeném opravném prostředku; důraz přidán). Žalovanému však žádný zákon nesvěřil pravomoc vydávat rozhodnutí o žádosti o přezkum.

[35] Postup žalovaného v nynější věci se subsidiárně řídí mj. rozpočtovými pravidly. Podle § 14q odst. 2 rozpočtových pravidel není proti rozhodnutí poskytovatele přípustné odvolání ani rozklad a nepřipouští se obnova řízení ani přezkumné řízení, s výjimkou postupu v rámci uspokojení účastníka po podání žaloby ve správním soudnictví. Rozpočtová pravidla tedy koncipují řízení o poskytnutí dotace jako jednoinstanční, s vyloučením jakýchkoli (řádných) opravných (i dozorčích) prostředků. Tvrzení stěžovatelky, že byla povinna vyčerpat opravný prostředek v podobě žádosti o přezkum, či že byla zbavena opravných prostředků, tak neodpovídá zákonnému rámci, v němž řízení o poskytnutí dotace probíhalo.

[36] Kasační soud má naopak za to, že z celkového kontextu interní úpravy dotačního procesu u žalovaného zřetelně plyne, že žádost o přezkum představuje „pouhý“ interní kontrolní mechanismus (obdobně bod 16 usnesení městského soudu), a to konkrétně v rámci postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu, tedy seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření k nim.

pokračování

[37] Obecně platí, že správní orgán nemá povinnost seznamovat účastníka řízení před skončením správního řízení se závěry, k nimž hodlá teprve ve svém rozhodnutí dospět (rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 27. 9. 2007, č. j. 62 Ca 1/2007-153, č. 2077/2010 Sb. NSS). Jak však krajský soud v citovaném rozsudku vysvětluje, s ohledem na povahu věci může jít o postup dovolený.

[38] Tak zjevně věc uchopil i žalovaný, neboť umožnil žadatelům, aby byli prostřednictvím jednotlivých interně vymezených fází řízení (srov. bod [26] výše) seznamováni s jeho předběžným náhledem na věc a aby prostřednictvím žádosti o přezkum dostali možnost se ke stanoviskům zaujatým před vydáním rozhodnutí vyjádřit, případě žalovaného přesvědčit o nutnosti posoudit věc odlišně.

[39] To, že žádost o přezkum rozhodnutí výběrové komise představuje součást postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu, ostatně vyplývá i z pasáží Modelu hodnocení a metodického pokynu citovaných v plném rozsahu výše [*„má právo být seznámen s podklady pro vydání rozhodnutí a může se k těmto pokladům vyjádřit, a to formou žádosti o přezkum“*, s. 23 Modelu hodnocení, resp. *„řídící orgán jim zaslal prostřednictvím MS2021+ oznámení o možnosti seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o podporu v souladu s § 14n rozpočtových pravidel (dále jen rozhodnutí) nebo usnesení o zastavení řízení v souladu s § 14j odst. 4 rozpočtových pravidel (dále jen usnesení), jsou oprávnění vůči nim vznést připomínky prostřednictvím žádosti o přezkum.“*, s. 26 metodického pokynu].

[40] Stejný závěr také žalovaný sdělil i přímo stěžovateli v interní depeši ze dne 2. 11. 2023 (*„[...] V souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, Vám Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR tímto dává možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí. K podkladům pro vydání rozhodnutí se můžete vyjádřit, resp. Žádost o přezkum můžete podat do 15 kalendářních dnů od doručení této výzvy přes volbu Žádost o přezkum rozhodnutí výběrové komise na obrazovce Hodnocení.“*).

[41] Podle NSS lze tedy jednoznačně přijmout závěr, že jediným rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které bylo v dané věci vydáváno, bylo rozhodnutí ze dne 7. 11. 2023, č. j. MPO 107094/23/61400/1170, kterým byla podle § 14m rozpočtových pravidel zamítnuta žádost stěžovatelky o poskytnutí dotace. Toto rozhodnutí je opatřeno malým státním znakem (§ 5 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů) a obsahuje výrok, odůvodnění i poučení v souladu s § 68 odst. 5 správního řádu a § 14q odst. 2 rozpočtových pravidel. Stěžovateli bylo doručeno dne 10. 11. 2023. Proti tomuto rozhodnutí však její žaloba nesměřovala (srov. bod [31] výše).

[42] Naopak odmítnutí žádosti o přezkum ze dne 7. 12. 2023 má v zápisu z jednání přezkumné komise podobu tabulky s kolonkami k jednotlivým posuzovaným projektům. Ve vztahu ke stěžovateličině žádosti o přezkum je uveden závěr o jejím odmítnutí, stručné odůvodnění s odkazem na to, že jde podle komise o nepřípustnou opakovanou žádost, a informace o tom, že hlasování přezkumné komise bylo jednomyslné. Vypořádání žádosti o přezkum ze dne 3. 1. 2024 pak má podobu pouhého připsu. Ředitel odboru

strukturálních fondů žalovaného jím stěžovatelce sděluje, že přezkumná komise rozhodla o odmítnutí žádosti o přezkum. Byť absence náležitostí rozhodnutí sama o sobě nemusí znamenat, že se o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejedná (nález Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 12/17, nebo rozsudek NSS ze dne 27. 7. 2016, č. j. 10 As 46/2016-54, body 16 a 17), to, že v dané věci bylo vydáno jiné rozhodnutí, kterým byla žádost o dotaci podle § 14m rozpočtových pravidel zamítnuta a které má všechny zákonné náležitosti takového rozhodnutí, nepochybně *a contrario* implikuje, že závěr přezkumné komise ze dne 7. 12. 2023 ani přípis ze dne 3. 1. 2024 takovým rozhodnutím o zamítnutí žádosti o dotaci nejsou.

[43] NSS se ve shodě s městským soudem pochopitelně pozastavuje nad tím, že žalovaný činil úkony směřující k vyřízení žádosti o přezkum, tedy úkony, které měly být součástí postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu, až poté, co již ve věci bylo vydáno rozhodnutí a bylo doručeno stěžovatelce. Jinak řečeno, oproti stavu normovanému interními dotačními pravidly, která počítají s tím, že vyřízení žádosti o přezkum časově předchází vydání rozhodnutí ve věci (viz výše body [36] až [40]), v nynějším případě došlo zjevně k situaci opačné, tedy že tyto úkony žalovaný prováděl poté, co ve věci vydal rozhodnutí. Stejně tak je z časového sledu věcí zjevné, že žalovaný nevyčkal, než uplyne patnáctidenní lhůta pro podání žádosti o přezkum, o níž dne 2. 11. 2023 stěžovatelku sám poučil, a namísto toho již dne 7. 11. 2023 ve věci rozhodl.

[44] Tyto skutečnosti, jímž stěžovatelka věnuje podstatnou část své kasační argumentace, jako ostatně veškerá tvrzená procesní pochybení v řízení o poskytnutí dotace, však mohou být předmětem soudního přezkumu pouze v rámci žaloby proti rozhodnutí, jímž se řízení končí [§ 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.; srov. např. rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2017, č. j. 2 As 322/2016-39]. Nemohou však odůvodňovat přípustnost samostatné žaloby směřující vůči dalším úkonům žalovaného, které byly v rámci řízení činy, ale které povahu rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. nemají.

[45] NSS na tomto místě zároveň podotýká, že stěžovatelčina kasační argumentace je mnohdy obtížně srozumitelná či přímo vnitřně rozporná. Stěžovatelka např. na jednu stranu namítá, že žalobou napadala poslední úkon v řízení, který je podle ní materiálně rozhodnutím, zároveň však tvrdí, že rozhodnutí ze dne 7. 11. 2023 jí vůbec nebylo doručeno, nemohlo nabýt právní moci, a řízení tak dosud nemohlo skončit. Pokud však má stěžovatelka za to, že řízení o poskytnutí dotace nebylo dosud pravomocně skončeno, není zjevné, proč se brání žalobou proti rozhodnutí správního orgánu. Celkově z kasační stížnosti není zcela patrné, jaký právní názor ve vztahu k procesní konstrukci řízení o poskytnutí dotace stěžovatelka vlastně zastává a jakou povahu přisuzuje jednotlivým aktům žalovaného. V soudním řízení správním je to však žalobce, resp. stěžovatel, kdo vymezuje hranice soudního přezkumu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet za něj argumenty (rozsudek NSS ze dne 22. 10. 2015, č. j. 8 Ads 42/2015-34, č. 3425/2016 Sb. NSS, bod 20).

[46] NSS se také zabýval otázkou, zda stěžovatelčina věc není obdobná jako věc sp. zn. 2 As 287/2023, v níž 2. senát také posuzoval kasační stížnost proti usnesení o odmítnutí žaloby v oblasti dotačního práva, a usnesením ze dne 15. 10. 2024, č. j. 2 As 287/2023-36, předložil věc rozšířenému senátu. V obou případech se totiž jedná

pokračování

mj. o posouzení povahy kontrolního institutu zakotveného pouze v interních předpisech (žádosti o přezkum, resp. stížnosti proti rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže) a jeho dopadů na projednatelnost správní žaloby. NSS však mezi oběma věcmi spatřuje podstatné rozdíly.

[47] Předně je třeba podotknout, že se každý případ týkal odlišné fáze dotačního procesu. Zatímco stížnost proti rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže upravená ve směrnici Technologické agentury České republiky ve věci sp. zn. 2 As 287/2023 následovala po vydání rozhodnutí, jímž byla žádost žadatele zamítnuta, a měla představovat možnost přezkumu tohoto rozhodnutí, v nynější věci má žádost o přezkum podle interních předpisů žalovaného časově předcházet rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace a k přezkumu tohoto rozhodnutí neslouží.

[48] Klíčovou odlišností mezi oběma věcmi je ale především to, že ve věci sp. zn. 2 As 287/2023 směřovala správní žaloba jak proti aktu, který rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je (rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže), tak proti aktu, který jím není (rozhodnutí o stížnosti; srov. bod 12 usnesení č. j. 2 As 287/2023-36). V nynější věci však žaloba směřovala výhradně vůči aktu, který kritéria § 65 odst. 1 s. ř. s. nesplňuje; „skutečné“ rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy rozhodnutí ze dne 7. 11. 2023, stěžovatelka nenapadla (bod [31] výše).

[49] Proto také je ve věci sp. zn. 2 As 287/2023 spornou výhradně otázka včasnosti žaloby, resp. otázka, zda je ústavně souladné vůči tamějšímu žalobci uplatňovat lhůtu pro podání žaloby počítanou ode dne doručení domněle „prvostupňového“ rozhodnutí. Jeho žaloba však (alespoň zčásti) směřuje proti způsobilému předmětu přezkumu. Oproti tomu v nynější věci jde o nepřípustnost žaloby ve smyslu § 70 písm. a) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s., neboť stěžovatelčina žaloba ani zčásti proti způsobilému předmětu přezkumu nesměruje. V obou věcech jde tedy o zcela odlišnou překážku bránící věcnému projednání žaloby. V prvním případě projednání žaloby potenciálně brání pouze marné uplynutí lhůty pro podání žaloby, napadené rozhodnutí však obecně způsobilé soudního přezkumu je. Oproti tomu v nynějším případě napadený akt samostatného soudního přezkumu způsobilý nikdy nebyl a být nemůže, neboť se vůbec o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nejedná.

[50] Nad rámec výše uvedeného kasační soud podotýká, že důvodem, proč se v usnesení č. j. 2 As 287/2023-36 předkládající senát domníval, že není namístě žalobu odmítnout pro opožděnost, byla skutečnost, že žalobce mohl s ohledem na poskytnuté poučení ze strany tehdejší žalované a obsah směrnic upravujících postup vyřízení stížnosti nabýt legitimního dojmu, že stížnost představuje řádný opravný prostředek, který je povinen vyčerpat před podáním žaloby (bod 29 citovaného usnesení).

[51] V nynější věci však podle NSS o vzniku obdobného legitimního dojmu stěžovatelky ohledně toho, že žádost o přezkum má vyústit ve vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které by bylo samostatně soudně přezkoumatelné, nelze hovořit. To je ostatně evidentní již ze skutečnosti, že „rozhodování“ o žádosti o přezkum podle dotačních podmínek představuje toliko součást seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí § 36 odst. 3 správního řádu, jak výše kasační soud vysvětlil. Je jen obtížně představitelné, že by

samostatnému soudnímu přezkumu podléhalo toliko předběžné posouzení žádosti o dotaci v průběhu správního řízení, o jehož povaze jako součásti postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu byla ostatně stěžovatelka i individuálně vyrozuměna (bod [40] výše).

[52] Metodický pokyn na s. 26 také zdůrazňuje, že teprve v návaznosti na neúspěch žadatele v rámci procesu vyřízení žádosti o přezkum je vydáváno skutečné negativní rozhodnutí ve věci: „*V případech, kdy žádost o podporu nebude vrácena zpět do procesu schvalování projektů (nebo žadatel možnost podat žádost o přezkum nevyužije), vydá řídicí orgán rozhodnutí nebo usnesení, které v souladu se zákonnými požadavky na doručování a prostřednictvím MS2021+ doručí žadateli.*“ Na s. 25 rovněž uvádí, že výstup z posouzení věci přezkumnou komisí je pouhým podkladem pro konečné rozhodnutí ve věci: „*Řídicí orgán závěry přezkumné komise zohlední při rozhodování o žádosti o podporu.*“

[53] Interní pravidla stanovená žalovaným také poměrně konzistentně užívají ve vztahu k žádosti o přezkum jiné pojmy než ty, které jsou obvykle spojovány s vydáváním rozhodnutí, a jejich celkový kontext zřetelně naznačuje, že jde o relativně neformální proces vypořádávání připomínek, nikoli o nějakou formu správního řízení. Ostatně žalobou napadený akt je nazván *Vypořádání opakované žádosti o přezkum* (č. l. 16 správního spisu). *Pravidla pro žadatele a příjemce z Operačního programu Technologie a aplikace pro konkurenceschopnost – obecná část* (příloha č. 3 správního spisu, dále jen „Pravidla pro žadatele“) hovoří o tom, že „*žádost o přezkum vyřizuje přezkumná komise zřízená ŘO OP TAK*“ a že „*lhůta pro vyřízení žádosti o přezkum ze strany ŘO OP TAK je stanovena na 30 kalendářních dnů*“ (s. 20). *Jednací řád a statut Přezkumné komise* (příloha č. 10 správního spisu) například uvádí, že „*Oddělení 61120 zajistí vypořádání ŽoPř v MS 2021+ či písemnou formou (dopisem) taktéž do 20 dnů od data konání PK.*“ Část 6.3 již zmiňovaného metodického pokynu Ministerstva pro místní rozvoj je sice nazvána „*Rozhodnutí přezkumné komise a přezkoumání*“, vzápětí však uvádí, že „*Vypořádání žádosti o přezkum musí obsahovat:*“ (s. 25; zvýraznění v celém odstavci provedl NSS). Tam, kde jsou výjimečně pojmy *rozhodovat* či *rozhodnutí* použity (s. 20 Pravidel pro žadatele či s. 2 Jednacího řádu a statutu Přezkumné komise), je to pouze v kontextu vlastní tvorby vůle přezkumné komise, nikoli procesu vyřizování žádosti o přezkum jako celku.

[54] Také pojem *právní akt* je v interních pravidlech, ale i v informačním systému užívaném žalovaným vyhrazen pouze konečnému rozhodnutí v řízení a nikdy není užíván ve vztahu k hodnotícím procesům, které mu předchází (s. 17 a 24 Pravidel pro žadatele, s. 24 metodického pokynu, či printscreen systému na č. l. 13 správního spisu).

[55] Podle NSS tedy s ohledem na obsah interních pravidel, jimiž se řízení o poskytnutí dotace řídilo, komunikaci s žalovaným a průběh řízení nemohla stěžovatelka nabýt ani legitimního dojmu o tom, že akt žalovaného, kterým je vyřízena její žádost o přezkum, má povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[56] Pokud jde o námitky stěžovatelky týkající se toho, že jí rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebylo řádně doručeno, resp. že o jeho vydání nebyla informována interní depeší, NSS opakuje (srov. bod [12] výše), že se jimi v nynějším řízení zabývat nemohl, neboť bezprostředně nesouvisí s otázkou přípustnosti žaloby proti vypořádání žádosti o přezkum, směřují totiž vůči odlišnému aktu žalovaného, než který stěžovatelka učinila

pokračování

předmětem soudního přezkumu v nynější věci. Řádnost doručení rozhodnutí o zamítnutí žádosti by mohla být předmětem posouzení v jiném řízení, jehož předmětem by byl přezkum právě tohoto rozhodnutí. Kasačnímu soudu proto nepřísluší se v nynější věci k těmto otázkám vyjadřovat.

[57] NSS tedy uzavírá, že městský soud nepochybil, pokud žalobu odmítl, neboť akt žalovaného napadený stěžovatelkou není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[58] NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[59] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Neúspěšná stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 22. ledna 2025

Sylva Šiškeová
předsedkyně senátu