

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Aleše Roztočila, Lenky Krupičkové, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové, Ivo Pospíšila a Karla Šimky v právní věci žalobce: **České vysoké učení technické v Praze**, se sídlem Jugoslávských partyzánů 1580/3, Praha 6, zast. Mgr. Marošem Sovákem, advokátem se sídlem Slovákova 279/11, Brno, proti žalované: **Technologická agentura České republiky**, se sídlem Evropská 1692/37, Praha 6, zast. Mgr. Pavlem Kroupou, advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2022, č. j. TACR/119-7/2022, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 9. 8. 2023, č. j. 14 A 49/2023-16,

t a k t o :

Věc **se vrací** k projednání a rozhodnutí druhému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí dosavadního řízení

[1] Žalovaná rozhodnutím ze dne 7. 12. 2022, č. j. TACR/119-7/2022, podle § 21 odst. 7 zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), rozhodla, že návrh projektu žalobce č. TN02000056 – Národní centrum kompetence – Kybernetika a umělá inteligence II. nebude podpořen (dále též „rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže“). Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce stížnost, kterou předsednictvo žalované zamítlo v záhlaví označeným rozhodnutím.

[2] Proti naposledy uvedenému rozhodnutí žalované podal žalobce žalobu. Městský soud v Praze ji nadepsaným usnesením odmítl. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 14. 9. 2016, č. j. 10 As 216/2015-34, č. 3484/2016 Sb. NSS, uvedl, že rozhodnutí o stížnosti není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stížnost podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu a vývoje totiž není řádným opravným prostředkem a žalovaná jí tuto povahu nemohla propůjčit vnitřní směrnici. Poučení užitá v rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže je sice krajně nevhodné, nikoli však nesprávné. I kdyby městský soud posoudil žalobu dle obsahu tak, že se jí žalobce domáhal přezkumu rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže, byla by opožděná.

[3] Proti usnesení městského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost. Namítl, že mu městský soud odepřel přístup ke spravedlnosti. Jeho žaloba měla být posouzena jako včasná žaloba proti rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže. Na podporu svého názoru odkázal na rozsudky NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016-50, a ze dne 10. 5. 2017, č. j. 6 Afs 55/2016-70, a také na nálezy Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11. Směrnice žalované upravující stížnosti navozuje dojem, že se o řádný opravný prostředek jedná. Pojednává o ní jako o opravném prostředku, podrobně upravuje postup při rozhodování o ní a nazývá jej řízením. V rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže bylo obsaženo poučení o možnosti podat stížnost. Rozhodnutí o stížnosti má všechny zákonné náležitosti rozhodnutí podle § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, včetně poučení o nemožnosti podat další opravné prostředky. Žalobce tak byl v dobré víře, že stížnost představuje řádný opravný prostředek. Pokud by nebylo možné žalobu posoudit jako včasnou žalobu proti rozhodnutí, měl soud zvážit možnost jejího projednání v režimu žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[4] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti označila odkaz městského soudu na rozsudek NSS č. j. 10 As 216/2015-34 za přílehlavý, neboť se přímo týká institutu stížnosti podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu a vývoje. Oproti tomu stěžovatelem citovaná judikatura se týká námitek proti opatření o nevyplacení části dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Tyto námitky jsou v zákoně podrobněji upraveny a vyvolávají na rozdíl od stížnosti legitimní očekávání, že se jedná o opravný prostředek. Také jde o odlišnou fázi řízení o poskytnutí dotace (její odnětí, nikoli přiznání). Stěžovateli nevzniklo legitimní očekávání, že stížnost je řádným opravným prostředkem, neboť tento její charakter nemůže vyplývat pouze ze směrnice žalované. Směrnice označuje stížnost jako opravný prostředek, nikoli řádný opravný prostředek. Legitimní očekávání stěžovatele ohledně povahy stížnosti nemohlo vyvolat ani to, že rozhodnutí o ní má náležitosti rozhodnutí podle správního řádu a že rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže obsahovalo poučení o možnosti stížnost podat. Žaloba nemohla být posouzena jako zásahová. Stěžovatel totiž podal správný typ žaloby, pouze pochybil při jejím podání.

II. Důvod postoupení věci rozšířenému senátu

[5] Věc byla v souladu s rozvrhem práce přidělena druhému senátu. Ten v rámci předběžné porady usoudil, že je třeba věc postoupit rozšířenému senátu, neboť se hodlá odchýlit od názoru již vyjádřeného v rozsudku NSS č. j. 10 As 216/2015-34. Ten dospěl k závěru, že stížnost podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu a vývoje není řádným opravným prostředkem. Lhůta proti rozhodnutí poskytovatele podpory výzkumu tak běží od oznámení tohoto rozhodnutí, nikoli od doručení úkonu, jímž je vyřízena stížnost.

[6] Předkládající senát se sice ztotožňuje se závěrem desátého senátu, že stížnost podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu a vývoje tak, jak ji tento zákon upravuje, není řádným opravným prostředkem, a že ani úkon, kterým je stížnost vyřízena, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Zde jde o odlišnou situaci než v případě exekučního příkazu a rozhodnutí o námitkách podle § 178 a § 159 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve vztahu k nimž rozšířený senát dospěl v bodě 33 usnesení ze dne 19. 2. 2019,

pokračování

č. j. 1 Afs 271/2016-53, č. 3873/2019 Sb. NSS, k závěru, že v obou případech jde o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[7] V nyní posuzované věci však s přihlédnutím k poučení, jehož se stěžovateli ze strany žalované dostalo, nelze běh lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže odvozovat od oznámení tohoto rozhodnutí, a žalobu (podanou ve lhůtě počítané od doručení „rozhodnutí“ o stížnosti) tak považovat za opožděnou. Žalobu stěžovatele je třeba považovat za směřující také proti rozhodnutí, které soudnímu přezkumu podléhá (rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže podle § 21 odst. 4 a 7 zákona o podpoře výzkumu a vývoje). Žaloba je totiž nazvána *„Žaloba proti Rozhodnutí TAČR o výsledku veřejné soutěže ze dne 8. prosince 2022 a Rozhodnutí o stížnosti Technologické agentury České republiky ze dne 9. února 2023, č.j.: TACR/119-9/2022, ve věci hodnocení projektu Národní centrum kompetence – Kybernetika a umělá inteligence II.“* Veškeré žalobní námitky se týkají tvrzených pochybení při hodnotícím procesu předcházejícím rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže. Stěžovatel tedy primárně nenapadal způsob vyřízení své stížnosti. Naopak uvedl, že namítanými vadami trpí *„rovněž rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“* (s. 3 žaloby), jehož opis také k žalobě připojil.

[8] Ve vztahu k otázce opožděnosti žaloby postupující senát uznal, že gramatický výklad § 72 odst. 1 s. ř. s. sám o sobě vede k závěru, že jestliže žaloba směřuje proti rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže, nikoli proti rozhodnutí o stížnosti, odvíjí se dvouměsíční lhůta pro její podání ode dne oznámení rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže (zde 8. 12. 2022), a žaloba podaná až dne 5. 4. 2023 by měla být považována za opožděnou. Takový závěr by byl i s přihlédnutím k judikatuře NSS a Ústavního soudu v podobných věcech ústavně nekonformní.

[9] Směrnice žalované č. SME-08 *Stížnosti ve veřejné soutěži* upravuje vyřizování stížností způsobem, který nápadně připomíná rozhodování o (řádném) opravném prostředku. V rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže byl stěžovatel poučen následovně: *„Proti tomuto rozhodnutí lze podat stížnost ke kontrolní radě poskytovatele dle SME-08 Stížnosti ve veřejné soutěži ve lhůtě do 10 pracovních dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí.“* Rozhodnutí o stížnosti pak obsahovalo poučení: *„Proti tomuto rozhodnutí o stížnosti není přípustný žádný další opravný prostředek.“* Postupující senát má za to, že uvedená směrnice ve spojení s poučeními a dalšími postupy žalované mohla u stěžovatele vyvolat legitimní zdání, že stížnost řádným opravným prostředkem ve skutečnosti je a že stěžovatel byl povinen ji vyčerpat před podáním žaloby.

[10] Ústavní soud přitom v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3476/11 v kontextu rozhodování orgánů veřejné vysoké školy uvedl, že z jeho ustálené judikatury *„vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci.“* (bod 18). Ačkoliv nesprávné poučení nemůže založit v rozporu se zákonem přípustnost opravného prostředku (bod 19), je třeba zohlednit to, že *„pokud stěžovatel podal proti rozhodnutí správního orgánu opravný prostředek, vycházející z jeho nesprávného poučení, nelze mu přičíst k tíži, že za rozhodující skutečnost pro počátek běhu lhůty pro podání správní žaloby považoval až doručení sdělení o vyřízení tohoto opravného prostředku. Pouhý poukaz na doslovné znění § 72 odst. 1 a 4 soudního řádu správního a na obecný požadavek právní jistoty není v tomto*

případě namístě. Trvání obecných soudů na tom, že v dané věci měla být lhůta podle uvedených ustanovení počítána již od doručení napadeného správního rozhodnutí, totiž ve svém důsledku znamená odepření spravedlnosti, resp. přístupu k soudu, neboť za situace, kdy byl stěžovatel na základě poučení v dobré víře v existenci opravného prostředku, od něj nebylo možné očekávat podání žaloby. Z tohoto důvodu je nezbytné, aby se počátek předmětné lhůty odvíjel až ode dne, kdy bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí příslušného správního orgánu o předmětném opravném prostředku, případně kdy byl tímto správním orgánem, příp. správním orgánem, jenž vydal původní napadené rozhodnutí, o nesprávnosti v něm obsaženého poučení vyrozuměn.“ (bod 20 nálezu).

[11] Poučení poskytnuté žalovanou v nynější věci nebylo nesprávné, neboť žalovaná v něm neuvedla, že stížnost je řádným opravným prostředkem, přesto jde o poučení přinejmenším zavádějící. Předkládající senát má za to, že v posuzované věci by se měla uplatnit východiska vyjádřená Ústavním soudem. Ostatně lze přiměřeně odkázat i na závěr, který Ústavní soud vyslovil v nálezu ze dne 30. 5. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2163/11, bod 25: „*Zákonná povinnost automatického poučení o přípustnosti dovolání neumožňuje obecným soudům poskytnout toto poučení takovým způsobem, který by fakticky mohl účastníka řízení zmást na cestě za zrušením jemu nevyhovujícího soudního rozhodnutí. Princip legitimní důvěry v akty soudní moci vyžaduje, aby v případech zjevně přípustného opravného prostředku nemohl být účastník řízení poškozen na svých právech uvedením v omyl poučením sice formálně správným, avšak neúplným či poučením pro právního laika matoucím. Prastará právní zásada ignorantia iuris non excusat musí v moderním státě se složitým právním řádem v takových případech ustoupit principu legitimní důvěry v přesné a jasné znění aktů orgánů soudní moci, neboť v právním státě platí zásada, že soud zná právo.*“

[12] Taktéž stěžovatelem zmiňované rozsudky NSS č. j. 6 Afs 2/2016-50 a č. j. 6 Afs 55/2016-70 podle předkládajícího senátu podporují odlišný přístup než ten, který zvolil desátý senát. V těchto rozsudcích se šestý senát věnoval opatření o nevyplacení částí dotace podle § 14e rozpočtových pravidel a podání námitek a správních žalob v této souvislosti. Šestý senát v této souvislosti připomněl, že ústavním limitem užití lhůt pro podání žaloby ve správním soudnictví je požadavek, aby existovala reálná možnost adresáta své právo na soudní kontrolu uplatnit a aby nešlo o ochranu pouze iluzorní. V bodě 55 rozsudku č. j. 6 Afs 2/2016-50 pak šestý senát uvedl: „*(...) je pochopitelné, že příjemce vyčerpá všechny možnosti obrany, které má k dispozici a které mu samotné dotační podmínky nabízí, zvláště pak, jestliže zákon výslovně soudní ochranu vylučuje. Požadavek, aby se adresát aktů orgánu veřejné moci při nejednoznačnosti právní úpravy bránil hned pouze z procesní opatrnosti, není přiměřený. Pokud je mu správním orgánem umožněno podat proti informaci o nevyplacení části dotace námitky, nabízí se výklad ve prospěch účastníka řízení, neboť ten se řídil pokyny orgánu veřejné moci.*“

[13] Postupující senát poukázal na to, že právní řád, založený na principech jednoty, racionality a vnitřní obsahové bezrozpornosti, s sebou nutně přináší imperativ stejného náhledu na srovnatelné právní instituty, byť upravené v rozdílných právních předpisech, či dokonce odvětvích. Není důvod nahlížet odlišně na situaci, kdy může být adresát veřejnosprávního působení uveden směrnicí žalované a jejími poučeními v omyl ohledně povahy stížnosti podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu a vývoje, oproti situaci, kdy se stane v zásadě totéž, pouze prostřednictvím dotačních podmínek ve vztahu k námitkám

pokračování

proti opatření podle § 14a rozpočtových pravidel ve znění před novelou provedenou zákonem č. 25/2015 Sb.

[14] V rozsudku č. j. 10 As 216/2015-34 desátý senát nad rámec nezbytného odůvodnění žalované doporučil, aby změnila způsob, jakým poskytuje procesní poučení, neboť její dosavadní praxe může vést k tomu, že neúspěšní žadatelé ztratí možnost obrátit se na soud (bod 35). Je ovšem zjevné, že žalovaná svou praxi v podstatných rysech nezměnila, a může tak nadále docházet k obdobným procesním komplikacím. Jak již přitom v minulosti konstatoval Ústavní soud i NSS, v pochybnostech je obecně třeba přiklonit se k přístupu, který zachovává právo na přístup k soudu. Výše předestřený odlišný právní názor podle předkládajícího senátu lépe odpovídá tomuto imperativu a chrání tu procesní stranu, jíž se dostalo přinejmenším matoucího poučení ze strany orgánu veřejné moci.

[15] Druhý senát proto věc postoupil rozšířenému senátu k zodpovězení otázky, *zda lze lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí Technologické agentury České republiky o výsledku veřejné soutěže podle § 21 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu a vývoje odvozovat ode dne oznámení tohoto rozhodnutí za situace, kdy žalobce mohl s ohledem na poskytnuté poučení ze strany agentury a obsah směrnic upravujících postup vyřízení stížnosti nabýt legitimního dojmu, že stížnost představuje řádný opravný prostředek, který je povinen vyčerpat před podáním žaloby.*

[16] K usnesení o postoupení věci zaslala vyjádření žalovaná. Upozornila na to, že v posuzované věci se žalobci nedostalo nesprávného poučení o opravném prostředku, což činí neaplikovatelnými nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3476/11 a IV. ÚS 2163/11. Rovněž rozsudky NSS č. j. 6 Afs 2/2016-50 a 6 Afs 55/2016-70 se týkají velmi odlišné situace, kdy ve věcech řešených šestým senátem šlo o ochranu proti odnětí části již přiznané dotace. Naproti tomu v nyní posuzované věci jde o přezkum hodnocení projektů ve fázi před rozhodnutím o přidělení dotace (grantu na výzkum), přičemž na poskytnutí dotace neexistuje právní nárok.

[17] V posuzované věci žalovaná stěžovatele pouze informovala o tom, že zákon umožňuje podání stížnosti ke kontrolní radě žalované. V poučení ani v interních dokumentech žalované není uvedeno, že by se mělo jednat o řádný opravný prostředek. Ani v textu rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže není nic, co by mohlo vzbudit u stěžovatele domněnku, že se nejedná o finální rozhodnutí. Argumentace předkládajícího senátu je dále nepřiléhavá i v tom, že na jednu stranu uvádí o stěžovateli, že je právní laik, na druhou stranu ovšem uvádí, že jeho legitimní očekávání by mělo být založeno jistou podobností procesu vyřízení stížnosti s odvolacím řízením. Takovouto úvahu nelze u laika očekávat.

[18] Stěžovatel je veřejnou vysokou školou, která sama v mnoha případech vystupuje jako správní orgán, a musí mít proto značnou zkušenost s administrativními a právními postupy, včetně těch upravených v zákoně o podpoře výzkumu a vývoje. I když stěžovatel nebyl při podání stížnosti zastoupen advokátem, disponuje mnoha odborníky s právním vzděláním, kteří zajisté mají schopnost orientovat se v právním řádu a nelze jej považovat za práva zcela neznalý subjekt, který potřebuje paternalistickou ochranu. Ostatně i v § 105 odst. 2 s. ř. s. je obsažena možnost stěžovatele jednat při podání kasační stížnosti prostřednictvím zaměstnanců s vysokoškolským právnickým vzděláním vyžadovaným pro výkon

advokacie, a tedy není nutné nechat se zastoupit advokátem. Žalovaná proto nevidí důvod měnit stávající judikaturu NSS.

[19] Stěžovatel se k usnesení o postoupení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

III. Pravomoc rozšířeného senátu

[20] Rozšířený senát se nejprve zabýval tím, za je dána jeho pravomoc.

[21] Předkládající senát uvádí, že se hodlá odchýlit od názoru již vysloveného v rozsudku č. j. 10 As 216/2015-34. V tomto rozsudku se uvádí: „Podle § 22 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu stěžovatelka rozhodne o přijetí návrhu a jeho postoupení do druhého stupně. Stěžovatelka tedy svým úkonem rozhoduje o právech a povinnostech uchazečů, kteří prostřednictvím svých návrhů projektů žádají o poskytnutí účelové podpory formou dotace (§ 4 odst. 1 a § 17 odst. 5 zákona o podpoře výzkumu). Kladným rozhodnutím o poskytnutí podpory vzniká adresátu rozhodnutí právo na poskytnutí účelové podpory ze strany poskytovatele (§ 7 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu). V případě rozhodnutí o neposkytnutí podpory neúspěšnému uchazeči toto právo nevzniká. Nepřiznáním podpory je navíc každý neúspěšný uchazeč zasažen přinejmenším tím, že náklady, které vynaložil za účelem jejího získání, přišly vniveč (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010 - 59, bod 21). Rozhodnutí stěžovatelky o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže je tedy úkonem, který se dotýká veřejných subjektivních práv účastníků veřejné soutěže, respektive jejich právní sféry, a je proto přezkoumatelné ve správním soudnictví, konkrétně v režimu řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s.“ (bod 31 cit. rozsudku). V bodě 32 tohoto rozsudku pak Nejvyšší správní soud vyslovil závěr, že „stížnost na postup poskytovatele při hodnocení návrhu programového projektu podle § 36a odst. 8 zákona o podpoře výzkumu není v tomto případě řádným opravným prostředkem, který by byl neúspěšný uchazeč o účelovou podporu povinen vyčerpat před podáním žaloby proti rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže na základě § 68 písm. a) s. ř. s. Jak již bylo výše naznačeno, nejedná se o prostředek k ochraně práv, který by měli účastníci veřejné soutěže plně ve své procesní dispozici (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 208/2014 - 23), neboť zákon o podpoře výzkumu jim nepřiznává žádná procesní oprávnění ohledně vyřízení stížnosti. Stížnost nemá oproti řádným opravným prostředkům ani odkladný účinek (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2015, čj. 7 Afs 131/2015 - 32, č. 3381/2016 Sb. NSS). Právní předpisy nestanoví ani jiný řádný opravný prostředek, který by bylo nutno vyčerpat před podáním žaloby; ostatně ne ve všech věcech musí správní orgány nutně rozhodovat ve dvou stupních (srov. usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 68/2012 - 47, bod 35).“ V bodě 33 cit. rozsudku desátý senát vysvětlil, že podala-li žadatelka o podporu žalobu po uplynutí dvouměsíční lhůty od oznámení rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže, je její žaloba opožděná, přestože byla podána do dvou měsíců od vyrozumění o vyřízení její stížnosti.

[22] S těmito závěry předkládající senát souhlasí. Výslovně uvádí, že se s rozsudkem desátého senátu shoduje v tom, že rozhodnutí žalované o výsledku veřejné soutěže dle § 21 odst. 4 a 7 zákona o podpoře výzkumu a vývoje je rozhodnutím správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu (srov. bod 12 usnesení o postoupení věci). Stejně tak souhlasí předkládající senát s rozsudkem desátého senátu v tom, že stížnost na postup poskytovatele při hodnocení návrhu programového projektu podle § 36a odst. 8

pokračování

zákona o podpoře výzkumu a vývoje není řádným opravným prostředkem proti rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže, a vyrozumění o vyřízení této stížnosti proto není rozhodnutím správního orgánu dle § 65 odst. 1 s. ř. s. (bod 11 usnesení o postoupení věci). Nerozporuje ani obecné pravidlo, že lhůta dvou měsíců pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu dle § 72 odst. 1 s. ř. s. běží od oznámení rozhodnutí správního orgánu žalobci.

[23] Předkládající senát však má za to, že v konkrétní posuzované věci žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2022, č. j. TACR/119-7/2022, nemá být odmítnuta pro opožděnost, přestože toto rozhodnutí bylo doručeno stěžovateli blíže nezjištěného dne, nejpozději však 19. 12. 2022, kdy proti němu podal stížnost, zatímco žaloba byla podána až dne 6. 4. 2023. Tuto úvahu předkládající senát činí na základě argumentace stěžovatele uplatněné v kasační stížnosti, které předkládající senát přitakává a dle níž (i) poučení, které bylo obsaženo v rozhodnutí žalované ze dne 7. 12. 2022, je matoucí, a (ii) směrnice žalované *SME-08 Stížnosti ve veřejné soutěži* je koncipována tak, že připomíná úpravu řízení o opravném prostředku. Z toho předkládající senát dovozuje, že stěžovatel „mohl (...) nabýt legitimního dojmu, že stížnost představuje řádný opravný prostředek, který je povinen vyčerpat před podáním žaloby“. Tyto okolnosti vedou předkládající senát k názoru o aplikovatelnosti judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu týkající se zachování práva na přístup k soudu osobě, která jedná v důvěře v nesprávné poučení ze strany správních orgánů (viz výše bod [11] až [12]).

[24] Jak vysvětlil rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 14. 8. 2018, čj. 2 Azs 340/2017-71, č. 3820/2019 Sb. NSS (věc Rohlík), body [18]–[19], „do působnosti rozšířeného senátu náleží řešení rozporů v právních názorech ostatních senátů Nejvyššího správního soudu (§ 17 s. ř. s.), tedy v názorech na právní otázky podstatné pro posouzení rozhodovaných případů (shodně např. Rigel, F. In: Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. s. 119 a násl.). Právní otázkou není jen interpretace právní normy, ale také subsumpce zjištěného skutkového stavu do (hypotézy) právní normy, tedy právní hodnocení zjištěného skutkového stavu. Např. v usnesení ze dne 12. 5. 2015, čj. 7 As 69/2014-50, (č. 3252/2015 Sb. NSS) vyslovil rozšířený senát tento závěr: „Posouzení, zda je vynález nový a zda je výsledkem vynálezecké činnosti, je otázkou právní a vychází ze skutkového stavu věci zjištěného na základě hodnocení důkazů.“ Posuzování shody či rozpornosti právních názorů vyslovených v různých rozhodnutích senátů Nejvyššího správního soudu má však také své limity. Předpokladem tohoto poměření je, kromě totožnosti či srovnatelnosti interpretovaných ustanovení právních předpisů, také srovnatelnost skutkových okolností posuzovaných případů, resp. skutkového stavu, jak jej vzaly za základ svých rozhodnutí senáty Nejvyššího správního soudu.“

[25] V nyní posuzované věci zamýšlí druhý senát učinit závěry ohledně výjimečné nemožnosti odmítnout žalobu pro opožděnost, a to s ohledem na formulaci poučení o opravném prostředku, kterého se žalobci dostalo, obsah směrnice žalované upravující řízení o stížnostech, jakož i vzhledem k tvrzení stěžovatele, že na základě uvedeného mu vzniklo legitimní očekávání, že se jedná o (řádný) opravný prostředek. Rozšířený senát má za to, že v rozsudku č. j. 10 As 216/2015-34 není obsažen žádný závěr, který by rekapitulovanému názoru předkládajícího senátu protirečlil. Ve věci rozhodované desátým senátem žalobce netvrdil, že v důsledku jednání žalované mu vzniklo legitimní očekávání, že stížnost je řádným opravným prostředkem. Desátý senát se ani nijak nevyjádřil ke směrnici žalované

SME-08 Stížnosti ve veřejné soutěži. K poučení připojenému k rozhodnutí o výsledku veřejné soutěže desátý senát uvedl pouze následující úvahu v bodě 35: „Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelka by měla výše uvedeným závěrům uzpůsobit poučení, které rozhodnutí o nepostoupení do druhého stupně veřejné soutěže obsahuje. Z něho plyne, že byť proti rozhodnutí není možné podat odvolání, je proti němu možné podat stížnost. V důsledku tohoto, formálně správného, poučení se ovšem může stát, že se neúspěšný žadatel touto napovězenou cestou vydá, aniž si uvědomí, že mu navzdory podání stížnosti plyne lhůta k podání žaloby proti rozhodnutí o nepostoupení podle § 65 a násl. s. ř. s., která na rozdíl od stížnosti představuje efektivní prostředek ochrany jeho práv. Protože k vyřízení stížnosti zákon o podpoře výzkumu nestanoví žádnou lhůtu, může se stát, že mu lhůta k podání žaloby uplyne dříve, nežli bude vyřízena jeho stížnost (uvedené by brožilo i v případě analogické aplikace lhůty podle § 175 odst. 5 správního řádu). V takových případech by neúspěšný žadatel ztratil možnost obrátit se na soud.“ Ačkoli rozšířený senát v minulosti rozhodl, že i právní názor vyslovený obiter dictum může založit různost názorů vyslovených Nejvyšším správním soudem, a tím i pravomoc rozšířeného senátu se věci zabývat (usnesení ze dne 26. 8. 2008, čj. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS, věc Žabovřesky), v nyní posuzované věci tomu tak není. Desátý senát sice v citované části rozhodnutí připustil, že by některý neúspěšný žadatel o podporu vědy a výzkumu mohl být poučením uveden v omyl ohledně povahy stížnosti coby řádného opravného prostředku, což by mohlo mít neblahé následky ve vztahu k jeho právu na přístup k soudu. Blíže se však takovou situací nezabýval z hledisek naznačených předkládajícím senátem (zejména z hlediska možného vzniku legitimního očekávání žadatele postupem správního orgánu a ochranou tohoto legitimního očekávání soudem ve smyslu cit. judikatury Ústavního soudu) a ani nevyslovil závěr, že v případě žalobce ve věci rozhodované desátým senátem tomu tak bylo, a přesto bylo nutné jeho žalobu z důvodu opožděnosti odmítnout.

[26] Nelze přitom odhlédnout ani od toho, že poučení, jak je reprodukováno v bodě 35 rozsudku č. j. 10 As 216/2015-34, není totožné s poučením, kterého se dostalo stěžovateli v této věci. V posuzované věci též není bez významu, že v rozhodné době (na rozdíl od věci rozhodované desátým senátem) zde byl rozsudek č. j. 10 As 216/2015-34, který byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a který žadatelům o podporu výzkumu a inovací poskytoval určité vodítko.

[27] Rozšířený senát se dále zabýval tím, zda jeho pravomoc nemůže založit záměr předkládajícího senátu odchýlit se od názoru vyjádřeného v rozsudku č. j. 10 As 216/2015-34 implicitně. Rozšířený senát již v minulosti dospěl k závěru, že i implicitně vyjádřený názor, od něž se chce jiný senát NSS odchýlit, může představovat důvod pro postoupení věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s. (usnesení ze dne 14. 4. 2015, č. j. 9 As 40/2014-39, č. 3243/2015 Sb. NSS; ze dne 12. 5. 2015, č. j. 7 As 69/2014 - 50, č. 3252/2015 Sb., body 22 a 23; ze dne 20. 11. 2018, č. j. Nad 99/2018-75, č. 3821/2019 Sb. NSS, body 16, 25 a 26). Jak ale upřesnil v usnesení ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019 – 35, č. 4189/2021 Sb. NSS, aby tomu tak bylo, tak „by muselo jít o otázku, se kterou se soud při rozhodování věci nezbytně musel vypořádat, aby dospěl k závěru vyjádřenému ve výroku soudního rozhodnutí. Každá marginální poznámka či komentář uvedený v soudním rozhodnutí nemusí nutně vést k aktivaci rozšířeného senátu.“ V nyní posuzované věci rozšířený senát takovou kvalitu „implicitního“ názoru neshledal. Pokud by měl být v rozsudku desátého senátu nalezen názor, který by měl tvořit překážku posouzení věci způsobem předestřeným

pokračování

postupujícím senátem, muselo by jít o rekonstrukci, která by spíše znamenala, že desátému senátu by byla „vkládána do úst“ úvaha, kterou nevyslovil, ale kterou hypoteticky pouze učinit mohl. Takováto pouze hypotetická úvaha však nemůže být názorem již vysloveným v jiném rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s., zakládající pravomoc rozšířeného senátu.

[28] Rozšířený senát tedy uzavírá, že v rozsudku č. j. 10 As 216/2015-34 není ani implicitně obsažen právní názor, který by bránil případné aplikaci nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3476/11, dle něhož z ústavně zaručeného práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a z principu důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky „*vyplývá povinnost orgánů veřejné moci, aby při posouzení toho, zda určitý procesní prostředek ochrany práva byl podán řádně a včas, respektovaly princip důvěry jednotlivce ve správnost aktů veřejné moci*“.

IV. Závěr

[29] Z výše uvedených skutečností vyplývá, že v dané věci není dána pravomoc rozšířeného senátu ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. Věc se proto vrací druhému senátu dle § 71 odst. 2 písm. b) Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu bez věcného rozhodnutí předložených otázek k dalšímu řízení. Jemu přísluší posoudit, zda v daném případě je možné aplikovat předestřené závěry Ústavního soudu, zakládající za určitých výjimečných okolností správním soudům povinnost považovat lhůtu pro podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu za zachovanou i v případě, že od oznámení rozhodnutí správního orgánu do podání žaloby uplynuly více než dva měsíce.

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

V Brně dne 5. listopadu 2025

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného
senátu