

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Římskokatolická farnost Žihobce,** se sídlem v Horažďovicích, Mírové nám. 10, zast. JUDr. Zlatuší Čaňovou, advokátkou, se sídlem Kněžská 11, České Budějovice, za účasti osoby zúčastněné: Biskupství českobudějovické, se sídlem v Českých Budějovicích, Biskupská 4, zast. JUDr. Zlatuší Čaňovou, advokátkou, se sídlem Kněžská 11, České Budějovice proti žalovanému: **Regionální rada regionu soudržnosti Jihozápad**, se sídlem v Českých Budějovicích, Jeronýmova 1750/21, zast. JUDr. Oldřichem Choděrou, advokátem se sídlem v Praze, Jugoslávská 12, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2010, č. j. 10 A 26/2010 - 40,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 29. 6. 2010, č. j. 10 A 26/2010 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá shora zrušení označeného usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále „krajský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba ve věci stanovení lhůty k vydání rozhodnutí o uvolnění dotace. Žalobou se stěžovatel domáhal vydání rozsudku, ve kterém by byla žalovanému stanovena povinnost vydat rozhodnutí o způsobu uvolňování dotace a dále byly stanoveny podmínky a lhůty plateb v souvislosti s realizací projektu „Rekonstrukce kostela Proměnění páně v Žihobcích“.

Krajský soud žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s."), neboť shledal požadavek žalobce nad rámec zákonné úpravy, nelze tudíž dovodit dotčení na jeho subjektivních právech.

Stěžovatel tvrdí, že krajský soud nesprávně odůvodnil výrok svého rozhodnutí, jímž se odmítl věcí zabývat s tím, že bylo ze strany žalovaného postupováno v souladu s citovanou právní úpravou, podle níž po schválení projektu k poskytnutí dotace byl stěžovateli zaslán návrh smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z ROP NUTS II Jihozápad a stěžovatel byl poučen o tom, že na poskytnutí dotace není právní nárok, o tom, že termín podpisu smlouvy je nezávazný a o tom, že nárok na dotaci vzniká až dnem podpisu smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace. Jestliže tedy poskytnutí dotace je jakýmsi dobrodiním státu, na něž není obecně právní nárok, nepodléhá, dle názoru soudu, poskytnutí dotace správnímu řádu ani soudnímu přezkumu. Krajský soud vzal za věrohodnou jednak skutečnost, že byl výborem Regionální rady schválen projekt stěžovatele, a jednak skutečnost, že v průvodním dopise ke smlouvě o podmínkách poskytnutí dotace výslovně uvádí, že se uzavírá smlouva, která obsahuje podmínky pro poskytnutí finanční podpory ve formě účelové dotace. Soud dále odkazuje na výčet právních norem, konstatuje přitom, že na poskytnutí dotace není právní nárok. Soud na jedné zdůrazňuje, že v průvodním dopise ke smlouvě o podmínkách poskytnutí dotace se uvádí, že „se uzavírá smlouva, která obsahuje podmínky pro poskytnutí finanční podpory" a na druhé straně uvádí, že teprve uzavřením této smlouvy dojde k rozhodnutí o poskytnutí dotace, a do té doby není na dotaci právní nárok. Stěžovatel s tvrzením, že nárok na dotaci vzniká až uzavřením smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu, a dokonce, že tento závěr nalézá oporu v právních normách, nesouhlasí a tvrdí, že právě dle citovaných právních předpisů vzniká právní nárok na dotaci rozhodnutím o poskytnutí dotace; o poskytnutí dotace bylo stěžovateli rozhodnuto dne 6. 11. 2009. Stěžovatel namítá, že nelze považovat rozhodnutí ze dne 6. 11. 2009 za bez významu a že toto rozhodnutí by nebylo pro nikoho závazné; s touto otázkou se soud nijak nevypořádal. Pokud soud cituje v této souvislosti rozsudek NSS pod sp. zn. 2 Afs 58/2005, není stěžovatel s tímto v rozporu. Stěžovatel dále upozorňuje na to, že soudem zmiňovaný „průvodní dopis ke smlouvě" (dle stěžovatele se nejedná o dopis, ale o úvodní ustanovení smlouvy samé) cituje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech; ten v ust. § 14 odst. 3 stanoví, že o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce; vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace ..., vydá písemné rozhodnutí, které obsahuje.... V odst. 4 cit. ustanovení se pak uvádí, že na rozhodnutí podle odstavce 3 se vztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. Stěžovatel se však žádného soudního přezkoumání rozhodnutí nedomáhá, neboť v tomto směru mu bylo zcela vyhověno a ve věci bylo vydáno písemné rozhodnutí obsahující náležitosti uvedené v ust. § 14 odst. 3 cit. zákona.; tímto rozhodnutím ze dne 96. 11. 2009 bylo rozhodnuto, že projekt „Rekonstrukce kostela Proměnění Páně v Žihobcích" byl schválen a vybrán k realizaci.

Žalovaný v dané věci vydal dle zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje (ust. § 16d odst. 4) usnesení č. 277/2009, jímž rozhodl tak, že schvaluje výběr projektů uvedených v příloze č. 6 tohoto materiálu k realizaci v rámci 5. výzvy ROP NUTS II Jihozápad ve výši dotace uvedené tučným písmem ve žlutě podbarvených

sloupcích; usnesení bylo přijato, bylo vydáno v souladu s ust. § 16e odst. 1 písm. c) zák. č. 248/2000 Sb. i ust. § 14 odst. 3 zák. č. 218/2000 Sb., obsahuje veškeré náležitosti, mimo jiné též lhůtu, v níž má být stanoveného účelu dosaženo. Protože v daném případě byly již dotace do rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti získány, má podle ust. § 14 odst. 7 zák. č. 218/2000 Sb. žalovaný povinnost takto získané prostředky poskytnout právnické osobě anebo je vrátit do státního rozpočtu. Smlouva vyhotovená žalovaným a zaslaná stěžovateli dne 7. 1. 2010 je označena jako smlouva či dohoda o poskytnutí dotace, jak se o ní zmiňuje § 17 zák. č. 218/2000 Sb.; tato smlouva pak nemůže být dohodou o poskytnutí dotace, neboť jednak zvláštní zákon, jímž je v daném případě zákon o podpoře regionálního rozvoje stanoví v § 16d odst. 4., jak také uvádí krajský soud ve svém rozhodnutí, nikoli, že uzavírá dohody o poskytnutí dotace, jak by v takovém případě povoloval zák. č. 218/2000 Sb., pokud by zvláštní zákon něco takového povoloval (§17) Smlouva zaslaná stěžovateli pouze upravuje podmínky a nejedná se o dohodu o poskytnutí dotace. Smlouvu žalovaný, ač je jejím autorem, odmítá podepsat a začíná žádosti a projekty přehodnocovat; k tomu však může přikročit pouze tehdy, jestliže by podle § 15 odst. 1 zák. č. 218/2000 Sb. zahájil řízení o odnětí dotace. Ve vztahu k stěžovateli však takové rozhodnutí nebylo vydáno, proto se stěžovatel po právu domáhá svého práva, jak bylo specifikováno v žalobě. S ohledem na uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu rozhodnutí.

Stěžovatel v doplnění ke kasační stížnosti uvádí, že považuje za nutné Nejvyšší správní soud informovat o dalších skutečnostech a jednáních žalovaného ve věci jeho postupu o dalším osudu projektů z 5. výzvy, mezi něž je zařazena i záležitost týkající se souzené věci. Konstatuje, že žalovaný vydal dne 27. 8. 2010 tiskovou zprávu o odložení schválení dalších přehodnocených projektů předložených v rámci 5. výzvy z důvodů přetrvávající nejasnosti ve způsobu, jakým budou regionální operační programy dále financovány.

Žalovaný s tvrzením stěžovatele, které obsahuje kasační stížnost, nesouhlasí a zcela se ztotožňuje se správným závěrem krajského soudu., že na poskytnutí dotace není obecně právní nárok. Tento závěr je přitom zcela v souladu s platnou právní úpravou, zejm. pak s ust. § 7 odst. 3 zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, které stanoví, že na finanční podporu poskytovanou podle tohoto zákona není právní nárok; tento nevzniká ani v případě, že již bylo rozhodnuto o poskytnutí konkrétní dotace. Poskytování dotace nepodléhá režimu správního řádu ani soudnímu přezkumu. Žalovaný poukazuje na to, že stěžovatel byl již v samotném dopise ke smlouvě o podmínkách poskytnutí dotace výslovně upozorněn na to, že na poskytnutí dotace není právní nárok a že plnění podle navrhované smlouvy není příjemcem vyváženo přímou protihodnotou. Stejně tak i z Operačního manuálu Regionálního operačního manuálu NUTS II jihozápad na období 2007 až 2013 vyplývá, že žadatelé nemají nárok na poskytnutí dotace, dokud s nimi nebyla uzavřena smlouva, neboť nárok na poskytnutí dotace může vzniknout nejdříve poté, co je uzavřena smlouva. Stěžovatel tedy ani nemohl být v legitimním očekávání, že mu bude vyplacena dotace, pokud s ním doposud nebyla smlouva o podmínkách na poskytnutí dotace uzavřena; na tuto skutečnost byl několikráte upozorněn. K opakované námitce stěžovatele, že žalovaný odmítá uzavřít smlouvu o podmínkách na poskytnutí dotace, žalovaný konstatuje, že se žádným způsobem nezavázal k uzavření této smlouvy v určité lhůtě, byly stanoveny pouze orientační termíny. Žalovaný se ztotožňuje se závěrem

krajského soudu, že požadavek stěžovatele, aby žalovanému byla uložena povinnost vydat rozhodnutí o způsobu uvolňování dotace a stanovení podmínek a lhůt plateb zaměřených na realizaci projektu nazvaného Rekonstrukce kostela Proměnění Páně v Žihobcích je požadavkem, který nemá oporu v zákonné úpravě, a nelze proto dovodit zkrácení subjektivních práv stěžovatele; navrhuje proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení krajského soudu v rozsahu a z důvodů stěžovatelem uplatněných, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.).

V projednávané věci je kasační stížností napadeno usnesení krajského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Dojde-li k odmítnutí návrhu, krajský soud tedy věc nepřezkoumává meritorně. Stejně tak ani poté v řízení před kasačním soudem nepřísluší soudu přezkoumávat samotné žalobou napadené rozhodnutí in meritum, ale toliko to, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li návrh, resp. zda byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro takový postup – viz kasační důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud shledal rozsudek krajského soudu nepřezkoumatelným, a to z důvodů níže uvedených.

Ze spisového materiálu byly zjištěny následující pro věc podstatné skutečnosti:

Stěžovatel učinil u krajského soudu dne 29. 4. 2010 podání nazvané „Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu o stanovení lhůty k vydání rozhodnutí o uvolnění dotace“ Z obsahu žaloby se podává, že stěžovatel se domáhal toho, aby soud uložil žalovanému v určité lhůtě vydat rozhodnutí určitého obsahu. Dle obsahu žaloby se tedy stěžovatel domáhal ochrany před nečinností správního orgánu podle § 79 an. s. ř. s.; přitom této kvalifikaci žaloby přisvědčuje i konstatování stěžovatele o tom, že vyčerpal již všechny prostředky, které procesní předpis určuje k ochraně proti nečinnosti, přitom odkazuje na bod IV žaloby. Stěžovatel se tedy nedomáhal in meritum přezkoumání rozhodnutí o přidělení dotace, neboť v tomto směru mu bylo vyhověno rozhodnutím ze dne 6. 11. 2009, ale brojí proti nečinnosti žalovaného, kterou spatřuje v tom, že dosud s ním, byť byl úspěšným žadatelem o poskytnutí dotace, nebyla podepsána smlouva, přitom již marně uplynula lhůta, kterou si sám žalovaný stanovil, a to k 21. 1. 2010; v této souvislosti stěžovatel poukazuje na ust. § 6, resp. § 71 správního řádu, podle kterého je správní orgán povinen vyřizovat věci bez zbytečného odkladu. Stěžovatel výslovně v petitu žaloby navrhuje, aby soud vydal rozsudek, že žalovaný je povinen vydat rozhodnutí o způsobu uvolňování dotace, stanovení podmínek a lhůt plateb, zaměřených na realizaci projektu „Rekonstrukce kostela Proměnění Páně v Žihobcích“, evidované pod reg. číslem CZ.1.12/3.2.00/05.01682 v návaznosti na přidělenou dotaci stěžovateli usnesením Výboru Regionální rady číslo 277/2009 ze dne 6. 11. 2009, a to ve lhůtě 10 dnů ode dne doručení rozsudku.

Krajský soud žalobu odmítl postupem dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., přitom konstatoval, v odůvodnění svého rozhodnutí, že v případě stěžovatele nemohlo dojít ke zkrácení jeho subjektivních práv, tudíž se nelze žalobou zabývat věcně. Soud dospěl k závěru, že bylo postupováno v souladu s platnou právní úpravou; po schválení projektu stěžovatele k poskytnutí dotace mu byl zaslán návrh smlouvy o podmínkách poskytnutí dotace, přitom teprve po uzavření smlouvy samotné vzniká na poskytnutí dotace právní nárok. Vzhledem k tomu, že v dané věci nedošlo k uzavření smlouvy, proto požadavek stěžovatele, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o způsobu uvolňování dotace, je požadavek, který jde nad rámec zákonné úpravy; z toho soud dovodil, že nelze hovořit o zkrácení subjektivních práv stěžovatele, a proto se nelze soudní ochrany domáhat.

Jak již bylo uvedeno, žaloba směřovala nikoli k přezkumu správního rozhodnutí, což krajský soud ostatně sám konstatuje, ale do procesního postupu žalovaného, v němž stěžovatel spatřuje nečinnost, v jejímž konečném důsledku (a priori neuzavření smlouvy a poté tedy ani nestanovení podmínek) spatřuje rovněž zkrácení svých práv.

Úkolem krajského soudu tedy bylo a priori posoudit, zda se na řízení ve věci vztahuje správní řád, jak tvrdí stěžovatel a zda lze v dosavadním postupu žalovaného shledávat nečinnost. Krajskému soudu lze nepochybně přisvědčit v tom, že na poskytnutí dotace není právní nárok, nelze proto zřejmě hovořit o zkrácení na subjektivních právech, nicméně, krajský soud měl posuzovat věc ze zcela jiných důvodů, a to v intencích ust. § 79 a § 80 s. ř. s. Dospěl-li by přitom poté krajský soud k závěru, že žaloba není důvodná, neboť se o nečinnost žalovaného nejedná, popř. jednat ani nemůže, měl ji dle ust. § 81 odst. 3 s. ř. s. zamítnout, nikoli však návrh odmítnout postupem podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud v kontextu uvedeného považuje za vhodné připomenout, že žalobou na ochranu proti nečinnosti se lze domáhat pouze vydání rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Cílem tohoto institutu tedy není poskytnutí ochrany ve všech případech nečinnosti správních orgánů, ale pouze proti těm formám nečinnosti, které mají závažný dopad na práva účastníků. Lze souhlasit s názorem stěžovatele, že správní orgány musí reagovat v přiměřené lhůtě a zákonem stanoveným způsobem na veškerá podání, která jsou jim adresována, za předpokladu, že jim zákon tuto povinnost ukládá. Ochrany soudu proti nečinnosti správního orgánu žalobou podle § 79 a násl. s. ř. s. se lze ovšem úspěšně domáhat pouze v kvalifikovaných případech, tj. pokud se jedná o nečinnost při vydávání rozhodnutí ve věci samé nebo při vydávání osvědčení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76, rozsudek ze dne 25.2.2011, čj. 5 Ans 6/2010-45; příst. na www.nssoud.cz).

Pokud jde o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, jehož vydání lze žádat žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s., musí toto rozhodnutí svým obsahem splňovat parametry podle § 65 s. ř. s. – tedy musí být rozhodnutím, které zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva nebo povinnosti žalobce (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 - 104, www.nssoud.cz). Je proto třeba, aby krajský soud zkoumal otázku, zda právě to konkrétní rozhodnutí, jehož vydání se stěžovatel domáhal, je svým obsahem rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., a to

bez ohledu na skutečnost, že na samotné poskytnutí dotace není právní nárok; samotná skutečnost, že zde není dán právní nárok však ještě neznamená, že se nemůže jednat o rozhodnutí dle § 65 s.ř.s (srovn. usnesení rozšířeného senátu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, příst. www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud vadu, jíž krajský soud své rozhodnutí zatížil, nemohl zhojit v kasačním rozhodnutí, kasační stížnost zamítnout a nesprávné důvody krajského soudu nahradit, neboť důvody rozhodnutí krajského soudu zásadně neobstojí (srovn. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75). Vzhledem k výše uvedenému musí Nejvyšší správní soud konstatovat, že shledal naplnění důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., proto mu nezbylo, než napadené usnesení krajského soudu zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

O nákladech řízení rozhodne soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 12. května 2011

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu