

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **JESSENIA a.s.**, IČO 267 52 051, se sídlem Okruhová 1135/44, 155 00 Praha 5, zastoupen JUDr. Stanislavem Kadečkou, Ph.D., advokátem se sídlem Teplého 2786, 530 02 Pardubice, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, 110 15 Praha 1, týkající se žaloby na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 12. 2017, č. j. 8 A 158/2017 – 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalobce se u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) domáhal ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu, který spatřoval ve 28. výzvě žalovaného *Specifické informační a komunikační systémy a infrastruktura II.* k předkládání žádostí o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu, ve znění změn ke dni 27. 9. 2017 (dále jen „Výzva“), a v jejím trvání, neboť jsou v ní jako okruh oprávněných žadatelů

o dotace vymezeny organizační složky státu, příspěvkové organizace organizačních složek státu, státní organizace a státní podniky, kraje, organizace zřizované nebo zakládané kraji, obce (kromě Prahy a jejích částí) a organizace zřizované nebo zakládané obcemi (kromě Prahy a jejích částí), přičemž žalobce je obchodní společností (akciovou společností). Žalobce tvrdil, že ačkoli je provozovatelem zdravotnického zařízení, jež poskytuje zdravotní služby hrazené z veřejného zdravotního pojištění a veřejná výzva je určena mj. pro podporu elektronického zdravotnictví a aniž by zde byl legitimní důvod pro odlišné zacházení, tak byl v rozporu se zásadou rovnosti a zásadou zákazu neodůvodněné diskriminace vyloučen z okruhu žadatelů o podporu. Tím měl být zbaven práva podat žádost o podporu.

[2] Usnesením ze dne 21. 12. 2017, č. j. 8 A 158/2017 – 30 (dále jen „napadené usnesení"), městský soud žalobu odmítl. Shrnul šest podmínek nezákonného zásahu vyplývajících z judikatury Nejvyššího správního soudu a dospěl k závěru, že Výzva nemohla naplnit již 1. a 2. podmínku existence zásahu - přímé zkrácení na právech žalobce. Neznemožnila žalobci podat žádost o podporu z Integrovaného regionálního operačního programu. V případě, že by žalobce žádost podal a této žádosti by nebylo vyhověno, žalovaný by byl povinen vydat rozhodnutí o neposkytnutí dotace, jež by bylo soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Výzva tak sama o sobě nijak nezasáhla do práv a povinností žalobce, a tudíž nedošlo k naplnění definice zásahu ve smyslu § 82 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Městský soud odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, dle kterého, pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem „zásahem", musí být žaloba odmítnuta. Městský soud v daném případě uzavřel, že vydání a trvání Výzvy žalovaného nezasahuje ani nikdy nezasahovalo přímo do právní sféry žalobce, a tedy z povahy věci nemůže jít o zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. Proto žalobu odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení spočívající v připustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.

[3] Nad rámec rozhodovacích důvodů městský sodu uvedl, že i pokud by Výzvu bylo možné považovat teoreticky za zásah, musela by být žaloba odmítnuta dle § 85 s. ř. s., neboť žalobce měl k dispozici prostředek nápravy, jímž byla žádost o poskytnutí dotace, jejímž výsledkem by bylo rozhodnutí, které by v případě, že by žalobcově žádosti nebylo vyhověno, bylo soudně přezkoumatelné v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel") napadl v záhlaví označené usnesení městského soudu, kterým byla jeho žaloba odmítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadené usnesení zrušil.

[5] Stěžovatel spatřuje ve Výzvě nepřípustnou diskriminaci mající ústavní rozměr, neboť zásada rovnosti je jedním ze základních principů demokratického právního státu. I podle judikatury Ústavního soudu je nerovné zacházení přípustné jen z legitimních

důvodů. Žalovaný vymezil okruh oprávněných žadatelů o podporu tak, že tím byl stěžovatel předem vyloučen. Přerozdělování veřejných prostředků nemůže být svévolné a diskriminační a musí při něm být dodržovány základní zásady právního státu. Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 12/14, lze v řadě dotačních typů uvažovat o zásahu do práva pokojně vlastnit a užívat majetek. I dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva se majetkem rozumí také pohledávky, u nichž lze legitimně očekávat, že budou v budoucnu získány. Jediným důvodem k vyloučení stěžovatele z okruhu potenciálních žadatelů o podporu z veřejných zdrojů je jeho vlastnická struktura, byť poskytuje zdravotní služby ve veřejném zájmu. Takto stanovené podmínky jsou dle stěžovatele v rozporu se zásadou rovnosti. Žalovaný zachází nerovně s různými poskytovateli zdravotních služeb. Stěžovatel nenalezl žádný legitimní důvod pro tento postup.

[6] Městský soud stěžovateli svým rozhodnutím odepřel ochranu subjektivních práv před nezákonným zásahem žalovaného, který Výzvou znemožnil stěžovateli podat žádost o podporu. Doporučil mu podat žádost o podporu předem odsouzenou k neúspěchu a poté napadat žalobou rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Tento závěr považuje stěžovatel za nesprávný a nezákonný, neboť již samotnou Výzvou dochází k zásahům do vlastnického práva stěžovatele, který tak nemá efektivní prostředek ochrany. Tím bylo porušeno právo na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Jedním ze znaků soudní ochrany je nepochybně i její efektivita, jinak by nebyla účinná a smysluplná. Jedině efektivní ochrana (proti rozhodnutí správního orgánu) pak může být důvodem pro odmítnutí žaloby proti nezákonnému zásahu. Tak tomu ovšem v daném případě není (podání žádosti o podporu, absolvování celého následného řízení o poskytnutí dotace včetně řízení o opravném prostředku a teprve poté podání žaloby).

[7] Městský soud stěžovateli doporučil absolvovat celé dotační řízení bez šance na úspěch. Stěžovatel by zároveň musel vynaložit finanční prostředky na zpracování žádosti o podporu a nebyl by schopen (či jen s nepřiměřeně velkými obtížemi) prokázat případnou škodu v rámci odpovědnosti státu za škodu způsobenou výkonem veřejné moci. Městský soud zcela pominul skutečnosti související s přípravou a podáním žádosti o podporu. Stěžovatel by musel přichystat perfektní a obsáhlou žádost o podporu, aby mohl uspět v následném soudním řízení s námitkou diskriminace. To ale znamená vynaložení značných nákladů. Nadto by po několika letech již pravděpodobně neměl možnost získat podporu z veřejných zdrojů, neboť než by rozhodl soud a následně znovu poskytovatel dotace o žádosti o podporu, mohly by už být finanční prostředky určené v rámci Výzvy vyčerpány jinými žadateli, či by mohla uplynout časová platnost Výzvy. Ani za této situace by se ovšem stěžovatel nemohl spoléhat na náhradu škody způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci. Mohl by pravděpodobně uplatnit nárok na náhradu nákladů vynaložených na zpracování žádosti o podporu a následné právní zastoupení. Nemohl by však náležitě uplatnit náhradu škody spočívající v ušlé veřejnoprávní podpoře. Takovou škodu by bylo obtížné vyčíslit, neboť nelze konstatovat, že by žadatel podporu získal. Naproti tomu přezkum samotné Výzvy by vedl k efektivní ochraně práv stěžovatele a nezákonnost by byla vyřešena již v počáteční fázi přerozdělování veřejných prostředků.

[8] Stěžovatel dále vytýká městskému soudu, že rozhodl bez nařízení jednání dříve, než uplynula lhůta stanovená stěžovateli k vyjádření, zda trvá na nařízení jednání. Poslední den lhůty připadl na 22. 12. 2017, kdy stěžovatel sdělil soudu, že trvá na nařízení jednání. Poté mu však bylo doručeno napadené usnesení datované dnem 21. 12. 2017. Takový postup považuje stěžovatel za nezákonný. Jestliže dle soudu nebyly splněny podmínky řízení, neměl zasílat žalobu k vyjádření žalovanému, následně toto vyjádření žalobci a ani zasílat výzvu dle § 51 odst. 1 s. ř. s. Pokud měl městský soud jakékoliv pochybnosti, měl nařídit jednání, kde mohla být projednána i přípustnost žaloby.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že se ztotožňuje s odůvodněním napadeného rozsudku. Upozorňuje, že závěr zaujatý městským soudem odpovídá i stanovisku žalovaného ve vyjádření k žalobě, dle něhož Výzva nepředstavuje zásah do jednotlivých práv stěžovatele. Žalovaný má na základě dokumentů Integrovaného regionálního operačního programu právo nastavit výzvy tak, že bude podporovat určitý segment – zde rozvoj eGovernmentu, tedy elektronické formy výkonu veřejné správy, proto byla Výzva směřována vůči subjektům veřejné správy. Základní programový dokument k předmětnému dotačnímu programu byl schválen Evropskou komisí – už z něj v rámci specifického cíle 3.2 plyne, že oprávněnými příjemci nemohou být soukromoprávní subjekty. Žalovaný nemohl jednat nezákonně, když z podporovaných oblastí (i podpora veřejné správy) vybral jednu z nich, kam soukromoprávní subjekty nespadají. Výzva cílí na podporu elektronizace veřejné správy, nikoliv jen elektronizaci zdravotnictví. Za popsaných okolností nemohl být stěžovatel dotčen na žádných svých právech. Opačný závěr by vedl k tomu, že by žádnou výzvou nebylo možné podporovat určitý segment, ale okruh žadatelů by musel být vždy neomezený. To je ale v rozporu se smyslem kohezní politiky Evropské unie. Jelikož nemohlo vůbec dojít k zásahu do práv stěžovatele, nemohlo dojít k upření práva na přístup k soudu. Nadto by dle žalovaného musela být žaloba odmítnuta i pro opožděnost, případně by musela být zamítnuta.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost **není** důvodná.

[12] Stěžovatel správně podřadil důvod podání kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Pokud totiž napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004). Nejvyšší správní soud je ale v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí městského soudu a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není věcně přezkoumávat, zda by byla žaloba stěžovatele důvodná a

zda je napadená Výzva diskriminační. Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“ (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 – 49; ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98; či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 – 65).

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou vady řízení, která měla mít za následek nezákonnost napadeného usnesení, když postup městského soudu vyvolal ve stěžovateli fakticky dojem, že dojde k meritornímu projednání věci, neboť mu zaslal vyjádření žalovaného a tázal se jej, zda souhlasí s upuštěním od nařízení jednání. Nejvyšší správní soud přitom nemá za to, že postup městského soudu mohl založit tak silné očekávání stěžovatele, že žaloba je meritorně projednatelná. Naopak z obsahu soudního spisu vyplývá pouze to, že městský soud od začátku řízení činil kroky nezbytné k rozhodnutí o žalobě. To, že tyto kroky byly činěny, však automaticky neznamená, že žaloba bude meritorně projednána; teprve na základě těchto dalších úkonů totiž může soud často ověřit, zda je žaloba přípustná a věcně projednatelná. Pokud městský soud v projednávané věci teprve na základě informací poskytnutých žalovaným ověřil, co je předmětem řízení a jaké jsou souvislosti žaloby, a poté žalobu odmítl, nelze z toho dovozovat, že by jeho postup byl nezákonný. I v případě nepřípustné žaloby je na místě dát prostor druhému účastníku řízení, aby se k ní vyjádřil, neboť i ten může na její nepřípustnost upozornit. Nadto tyto úkony bude soud často činit dříve, než posoudí, zda je žaloba přípustná. Stejně tak městský soud nepostupoval v rozporu se zákonem, když rozhodl o odmítnutí žaloby mimo ústní jednání dříve, než stěžovateli uplynula lhůta k vyjádření, zda s rozhodnutím ve věci bez nařízení jednání souhlasí. To by bylo relevantní v případě, že by soud skutečně rozhodoval *o věci samé* (srov. § 51 s. ř. s.). Pokud soud usnesením žalobu odmítá, nerozhoduje ve věci samé, a může tak bez dalšího rozhodnout bez nařízení jednání. Vyjádření (ne)souhlasu dle § 51 odst. 1 s. ř. s. na to nemá žádný vliv. Jelikož tedy městský soud nepostupoval v rozporu se zákonem, nemohl způsobit vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost napadeného usnesení. Konečně důvod pro odmítnutí návrhu nemusí být zjevný od počátku, ale může vyjít najevo i až při jednání. Dle § 49 odst. 8 s. ř. s. *„zjistí-li soud při jednání, že tu jsou důvody pro přerušení nebo zastavení řízení, popřípadě odmítnutí návrhu, rozhodne o tom usnesením“*. Námitka stěžovatele je nedůvodná.

[14] Stěžovatel postavil argumentaci v kasační stížnosti především na otázce, zda způsob ochrany, který naznačil městský soud v napadeném usnesení (podat žádost o dotaci a teprve proti negativnímu rozhodnutí o poskytnutí dotace brojit žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s.), je dostatečně efektivní. Nejvyšší správní soud ovšem zdůrazňuje, že jádro daného sporu spočívá v tom, zda je vůbec potřebné poskytovat stěžovateli účinnou a efektivní ochranu proti Výzvě, resp. zda zde může existovat veřejné subjektivní právo stěžovatele, do kterého by mohlo být Výzvou zasaženo, a kterému by tudíž bylo nezbytné poskytovat ochranu. Jestliže stěžovatel označuje za nezákonný zásah akt veřejné správy, který pojmově zásahem být nemůže, neboť se nejedná vůbec o akt, který by mířil proti konkrétním subjektům, a mohl tak zasáhnout do jejich práv, nelze v případě odmítnutí žaloby mířící proti takovému aktu vůbec hovořit o odepření soudní ochrany a porušení čl.

36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

[15] Městský soud odmítl žalobu proto, že Výzva není úkonem, který by mohl být pojmově nezákonným zásahem. To byl nosný důvod jeho rozhodnutí. Pouze jako tzv. *obiter dictum* naznačil, že i kdyby se teoreticky o zásah jednat mohlo, bylo by třeba žalobu odmítnout, neboť prostředkem ochrany stěžovatele by byla žaloba proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Stěžovatel ve své kasační stížnosti brojí výhradně proti tomuto závěru, na němž však napadené usnesení nestojí, proto taková kasační stížnost nemůže být úspěšná. Stěžovatel nepolemizuje s tím, že Výzva vůbec nepředstavuje zásah, přičemž s tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje.

[16] V daném případě se jedná o dotační program, v rámci něhož jsou čerpány prostředky z evropských strukturálních fondů. Základní zásady poskytování podpory tak vychází z unijních právních předpisů. Výzva je aktem, který na ně navazuje a musí je respektovat. Základní mechanismus při nastavování podmínek pro čerpání dotace lze popsat tak, že nejdříve existuje záměr Evropské unie podporovat určité oblasti, k čemuž vytvoří základní strategii. Poté musí mít každý členský stát navazující strategický dokument, o nějž opírá svou dotační politiku. Následuje schválení jednotlivých dotačních programů Evropskou komisí. Tyto programy musí vycházet ze strategického dokumentu [k tomu viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. 12. 2013, o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 (dále jen „nařízení č. 1303/2013“), zejména čl. 9, 10, 14, 26 až 29]. Teprve v rámci schválených dotačních programů jsou vyhlašovány výzvy. Na ty reagují zájemci o dotace podáváním žádostí, o nichž se rozhoduje rozhodnutím, v němž se stanoví konkrétní práva a povinnosti příjemce dotace.[1]

[17] Výzva k podávání žádostí o dotaci je tedy (zjednodušeně řečeno) dokument dotační politiky státu, v němž v rámci schváleného dotačního programu příslušný orgán vyzývá zájemce o dotace k předkládání žádostí a stanoví, v jakém období lze žádosti podávat, jaký objem finančních prostředků bude přerozdělen, komu a na co lze dotaci poskytnout[2]. Tato výzva tak relativně obecně nastavuje některá pravidla poskytování dotací a míří proti blíže neurčenému okruhu adresátů (byť může stanovovat určité požadavky na osoby, kterým lze dotaci poskytnout, není adresována konkrétním subjektům). Konkrétní práva a povinnosti při poskytování dotace stanoví až rozhodnutí o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová

[1] K tomuto mechanismu navazujících dokumentů obdobně též BUDÍK, Josef: *Evropské strukturální fondy a jejich využívání*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, o. p. s., v edici EUPRESS, 2009, 80 s. ISBN 978-80-7408-014-2. S. 57; či PEKOVÁ, Jitka; PILNÝ, Jaroslav; JETMAR, Marek: *Veřejný sektor – řízení a financování*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 488 s. ISBN 978-80-7357-936-4. S. 598.

[2] K obsahu výzvy srov. BUDÍK, op. cit. S. 30.

pravidla“). Až zde se jedná o úkon správního orgánu adresovaný určitému subjektu a zasahující do jeho práv.

[18] Aby nějaký úkon mohl být pojmově nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., musí se jednat o individuální úkon veřejné moci, který je přímo namířen proti jednotlivci a přímo zasahuje do jeho subjektivních veřejných práv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98). S ohledem na shora popsaný obsah Výzvy, která pouze informuje o možnosti žádat o dotaci za určitých podmínek, přičemž není žádným způsobem adresná, se nemůže jednat o nezákonný zásah. Jak správně odkazoval již městský soud, dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 – 160, je-li zjevné a nepochybné, že není možné, aby jednání popsané v žalobě bylo vzhledem ke své povaze nezákonným zásahem, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v připustitelném tvrzení nezákonného zásahu. Městský soud proto rozhodl správně, když žalobu odmítl.

[19] Nejvyšší správní soud dodává, že zde ani není žádné veřejné subjektivní právo stěžovatele, kterému by byla odepřena ochrana. O legitimním očekávání ve smyslu judikatury Evropského soudu pro lidská práva lze hovořit až poté, co poskytovatel rozhodne o přiznání dotace podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel - přesně k takové situaci se vyjadřoval Ústavní soud v nálezu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. 12/14, odkazovaném stěžovatelem, pročež tento odkaz je v daném případě nepřiléhavý. Na dotaci zásadně není právní nárok (§ 14 odst. 1 rozpočtových pravidel), proto teprve po jejím přiznání judikatura dovozuje legitimní očekávání příjemce dotace, že za předpokladu splnění všech stanovených podmínek mu bude dotace proplacena. Ostatně i sám stěžovatel uvádí, že pro případ náhrady škody způsobené nezákonným výkonem veřejné moci by nebyl schopen prokázat svůj nárok, neboť není zřejmé, zda by mu dotace byla přiznána, či v jaké výši. Nemůže mít proto žádné legitimní očekávání přijetí veřejných prostředků, které by zasloužilo stejnou ochranu jako vlastnické právo.

[20] Soudní kontrola veřejné správy není bezbřehá. Existují oblasti činnosti veřejné správy, jejichž kontrola podléhá jiným mechanismům. Správní soudnictví je vyhrazeno ochraně veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Rozhodování o tom, jaké oblasti veřejného zájmu budou podporovány, za jakých podmínek a jakým subjektům (zda soukromým či veřejným, zda podnikatelským či nepodnikatelským, atd.) bude možné veřejné prostředky poskytnout, je otázkou politickou a správní soudy nemohou do této činnosti státu zasahovat. Teprve při rozhodování o konkrétních právech a povinnostech konkrétních adresátů o jejich žádosti o poskytnutí dotace je soudní přezkum možný (možnost přezkumu rozhodnutí o neposkytnutí dotace dovodil rozšířený senát Nevyššího správního soudu v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 – 46). Jinými slovy až na podkladě dříve nastavených pravidel může soud přezkoumávat, zda při rozhodování o neposkytnutí dotace není postupováno svévolně a zda jsou dodržována pravidla, která si stát sám nastavil. Do té doby skutečně existuje určitý prostor pro relativně volnou úvahu státu, co bude či nebude podporovat. Zásadně tedy před rozhodnutím podle § 14 rozpočtových pravidel nepřipadá soudní přezkum v procesu čerpání dotací v úvahu.

[21] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že dotační politika státu by neměla být zcela svévolná. Její kontrola však není v gesci správních soudů (do určitého okamžiku). Aby při poskytování veřejné podpory nedocházelo k nepřípustnému narušování hospodářské soutěže, diskriminaci a podobně, existují v rámci Evropské unie pravidla a kontrolní mechanismy, které dodržování těchto základních zásad zajišťují. Ostatně každá výzva k podávání žádostí o dotaci musí být v souladu s dotační politikou Evropské unie, jakož i s ní dojednanou strategií každého členského státu, i pravidly dotačního programu (jak bylo uvedeno výše). Pokud by členský stát nedodržoval základní zásady, jako je např. rovné zacházení, či dotace poskytoval v rozporu s dotační politikou Evropské unie, případě v rozporu s pravidly přípustnosti subvencování, neposkytla by Evropská unie na takto realizované projekty finanční prostředky ze strukturálních fondů, přičemž dotčený stát by mohl být příslušnými orgány Evropské unie sankcionován za své jednání [např. z nařízení č. 1303/2013 vyplývají rozsáhlé mechanismy pro zajišťování a kontrolu čerpání prostředků z evropských strukturálních a investičních fondů]. Nelze se tedy obávat, že by zde byl nějaký prostor pro libovůli státu a nepřípustnou diskriminaci.

[22] S ohledem na shora uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že závěr, dle něhož Výzva je úkonem veřejné správy, který nelze napadat před správními soudy, neporušuje čl. 36 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a postupem městského soudu nebyla stěžovateli nezákonně odepřena soudní ochrana.

[23] Nad rámec nutného Nejvyšší správní soud podotýká, že názor městského soudu, který vyslovil jako *obiter dictum*, není zcela správný. Pokud by Výzva zasahovala do nějakých veřejných subjektivních práv stěžovatele a mohla by být pojmově zásahem, nebyla by žaloba proti rozhodnutí o poskytnutí dotace prostředkem ochrany, který by představoval důvod nepřípustnosti žaloby proti Výzvě ve smyslu § 85 s. ř. s. V návaznosti na přezkum rozhodnutí o neposkytnutí dotace totiž nelze přezkoumávat Výzvu jako takovou. Zásadně totiž bude soud posuzovat pouze to, zda poskytovatel dotace postupoval férově a dodržel v procesu přerozdělování veřejných finančních prostředků všechna stanovená pravidla, mezi které patří i pravidla vyplývající z výzvy k předkládání žádostí o dotaci. Zásah soudu do podmínek obsažených v takové výzvě tak bude možný pouze ve výjimečných případech; např. pokud by dotace nebyla přiznána s odkazem na podmínku, která je neopodstatněná a v demokratickém právním státě skutečně zcela zjevně nepřípustná. Obecně však výzvy není možné plně přezkoumávat v řízení o žalobě proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace. Ve shora citovaném rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014 – 46 přitom rozšířený senát ve vztahu k nenárokovým dotacím konstatoval, že soudní přezkum je „*omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno, žadatel nemá právo na ´výsledek´, ale na ´řádný proces´ s ním související*“. Jelikož výzvy obsahují právě ony obecně stanovené podmínky pro potenciální žadatele o dotaci, jde spíše o mantinely, v nichž se bude soud při přezkumu rozhodnutí o poskytnutí dotace pohybovat. To ovšem nic nemění na tom, že Výzva není pojmově zásahem, a žaloba proti ní proto musela být odmítnuta.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

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

V Brně dne 23. května 2018

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu