

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Základní umělecká škola PAMFILIA, z.s.** (dříve **Pamfilia, z.s.**), se sídlem Lázeňská 238, Velké Losiny (dříve Husova 461, Bludov), zastoupená JUDr. Josefem Sedláčkem, advokátem se sídlem Starobranská 4, Šumperk, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj,** se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, ve věci žaloby na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 12. 7. 2017, č. j. 8 A 36/2017 - 40,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

I. Usnesení městského soudu a jemu předcházející rozhodnutí

[1] Žalobkyně podala dne 12. 3. 2015 odvolání proti přípisu ředitele úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava (dále jen „Regionální rada“) ze dne 9. 2. 2015 o nevyhovění žádosti o poskytnutí dotace. Dne 6. 12. 2016 obdržela žalobkyně přípis žalovaného ze dne 30. 11. 2016, který byl označen jako „*Vyřízení podání „Odvolání žadatele (účastníka řízení) Pamfilia o. s. proti rozhodnutí Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava ze dne 9. 2. 2015 a stížnost na postup při administraci projektu*“. Žalovaný přípisem sdělil žalobkyni, že nemohl věc přezkoumat v rámci odvolacího řízení, neboť proti sdělení

není odvolání přípustné. Dle žalovaného není o žádosti o poskytnutí dotace z finančních prostředků Regionální rady vedeno správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu. Pokud není dotační žádosti vyhověno, není o tomto vydáno správní rozhodnutí ve smyslu správního řádu. S tímto závěrem žalobkyně nesouhlasila, neboť dle jejího názoru je z celkového kontextu právní úpravy patrné, že rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace je rozhodnutím podle správního řádu.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) usnesením ze dne 12. 7. 2017, č. j. 8 A 36/2017 - 40, odmítl žalobu na ochranu proti nečinnosti žalovaného, jejímž prostřednictvím se žalobkyně domáhala, aby soud uložil žalovanému povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 12. 3. 2015 proti rozhodnutí Regionální rady ze dne 9. 2. 2015, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku. Městský soud žalobu odmítl jako nepřípustnou dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž konstatoval, že esenciálním předpokladem soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu a potažmo i přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti je bezvýsledné vyčerpání prostředků stanovených příslušným procesním předpisem pro řízení před správním orgánem k ochraně proti nečinnosti. Žalobkyně nicméně tento institut nevyužila, neboť v předmětném případě nepožádala ministra pro místní rozvoj o uplatnění opatření proti nečinnosti dle § 80 správního řádu. Městský soud dále odkázal na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, č. 3071/2014 Sb. NSS, dle něhož je účastník řízení povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu. Ve vztahu k důsledkům neuplatnění prostředků k ochraně proti nečinnosti městský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 - 59, č. 3409/2016 Sb. NSS. Z posléze citovaného rozsudku vyplývá, že pokud při podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu není splněna podmínka bezvýsledného vyčerpání prostředku stanoveného procesním předpisem k ochraně proti nečinnosti, jedná se o žalobu nepřípustnou, přičemž k dodatečnému splnění této podmínky v průběhu řízení před soudem nelze přihlížet.

[3] Výrokem II. napadeného usnesení městský soud rozhodl, že Regionální rada není osobou zúčastněnou na řízení, a to z důvodu, že nesplňuje žádný z předpokladů uvedených v § 34 odst. 1 s. ř. s. Podle soudu není zřejmé, že by Regionální rada mohla být dotčena na jakémkoliv svém právu případným výrokem soudu o tom, že žalovaný byl, případně nebyl nečinný při vyřizování odvolání žalobkyně.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) proti usnesení městského soudu podala včasnou kasační stížnost, kterou napadla usnesení městského soudu v celém jeho rozsahu z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka v kasační stížnosti namítala, že v průběhu řízení předcházejícího vydání rozhodnutí, proti němuž směřovala žaloba, neměla možnost uplatňovat opatření proti nečinnosti. Procesní postup žalovaného totiž nasvědčoval tomu, že u něj probíhá řádné odvolací řízení. Žalovaný si opatřoval podklady pro posouzení odvolání

stěžovatelky, věc byla posuzována v organizačních útvarech žalovaného a právní zástupce stěžovatelky byl při opakovaném nahlížení do předmětného správního spisu žalovaného ujišťován, že odvolání je posuzováno. Doručení přípisu žalovaného pro něj proto bylo překvapivé, neboť teprve z něho se dozvěděl, že odvolací řízení nebude vedeno. Právní názor městského soudu, že se za této situace měla stěžovatelka domáhat ochrany u ministra pro místní rozvoj dle § 80 správního řádu, považuje stěžovatelka za nesprávný. Podle mínění stěžovatelky není ministr ve vztahu k ministerstvu nadřízeným správním orgánem, nýbrž pouze statutárním orgánem téhož správního orgánu. Nadto postup dle § 80 správního řádu směřuje proti liknavému postupu správního orgánu, zatímco v posuzovaném případě je podstatou sporu právní názor žalovaného na přípustnost odvolání podaného stěžovatelkou. Požadavek soudu na postup podle § 80 správního řádu proto stěžovatelka považuje v této věci za přepjatě formalistický.

[6] Ve vztahu k výroku II. napadeného usnesení má stěžovatelka za to, že v úvahu připadají důvody kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Závěr městského soudu o tom, že Regionální rada nemůže být případným výrokem soudu dotčena na žádném ze svých práv, stěžovatelka nepovažuje za správný. Případné vyhovění žalobě by totiž mělo za následek povinnost žalovaného provést odvolací řízení a vydat ve věci meritorní rozhodnutí, jímž by bylo přezkoumáno právě rozhodnutí Regionální rady, proti kterému odvolání stěžovatelky směřovalo. Z výše uvedených důvodů ostatně stěžovatelka označila Regionální radu za osobu zúčastněnou na řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti předně poukázal na povahu sdělení o nevyhovění žádosti o poskytnutí dotace. Zákonem č. 24/2015 Sb. došlo k novelizaci zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), přičemž novela upravila mj. pravidla pro poskytování dotací z Rozpočtu rad regionů soudržnosti. Dle mínění žalovaného bylo možné komparativně vycházet z novelizované právní úpravy, která v § 10a odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech zavedla postup v případě nevyhovění žádosti, kdy je žadatel o nevyhovění žádosti informován formou sdělení. Přestože se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, je sdělení nutno považovat za rozhodnutí v materiálním smyslu podle § 65 s. ř. s. V takovém případě nelze využít institut odvolání dle správního řádu, nýbrž žalobu proti rozhodnutí správního orgánu v souladu s § 65 a násl. s. ř. s. Jestliže se stěžovatelka prostřednictvím žaloby na ochranu proti nečinnosti domáhá revize rozhodnutí Regionální rady, není dle žalovaného tento postup možný. K nevyčerpání prostředků k ochraně před nečinností žalovaný uvedl, že tento požadavek nezpochybňuje, avšak dle jeho mínění měl městský soud žalobu odmítnout jako nepřípustnou z důvodu neexistence řádného opravného prostředku, tedy odvolání proti předmětnému rozhodnutí.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a stěžovatelkou uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda kasační stížností napadené usnesení městského soudu netrpí vadami, k nimž by měl v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že takovými vadami netrpí.

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Ze správních spisů vyplynuly následující skutečnosti. Rozhodnutím výboru Regionální rady ze dne 12. 2. 2014, usnesením č. 159/VRR13/14, byla schválena projektová žádost stěžovatelky *„(Ne)muzeum aneb Cesta k pokladu“*, registrační číslo CZ.1.12/3.2.00/47.02238, k dopracování před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace z Regionálního operačního programu Střední Morava. Přípisem úřadu Regionální rady ze dne 19. 2. 2014 byla stěžovatelka vyzvána k předložení dokumentů nezbytných pro úspěšné dopracování projektové žádosti v rámci Etapy 2 – dopracování projektu. Následně byl stěžovatelce doručen přípis ředitele úřadu Regionální rady ze dne 9. 2. 2015, z něhož vyplývá, že předmětný projekt nebyl schválen k financování z důvodu nesplnění všech podmínek, konkrétně nesplnění kritéria dostatečné ekonomiky žadatelky. Dalším důvodem bylo vysoké riziko zneužití dotace související s nálezem Nejvyššího kontrolního úřadu, v němž v rámci kontrol jiných projektů v době udržitelnosti Nejvyšší kontrolní úřad poukázal na riziko změny účelu nebo cíle projektu, resp. žadatelkou plánované jiné využití objektu, než jak je deklarováno v žádosti.

[11] Proti přípisu podala stěžovatelka odvolání ze dne 12. 3. 2015, v němž namítala, že jej považuje za nezákonný, neboť je odůvodněn nepravdivými skutečnostmi a byl vydán ve vadně vedeném řízení. Žalovaný postoupil odvolání stěžovatelky Ministerstvu financí k vyřízení, to však postoupilo odvolání zpět, neboť v daném případě se jednalo o administraci žádosti o poskytnutí dotace, tzn. fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace, a proto se nejednalo o návrh na zahájení sporného řízení dle § 141 správního řádu ve spojení s § 10b zákona o rozpočtových pravidlech. Řízení pokračovalo u žalovaného, přičemž stěžovatelka se opakovaně na stav řízení dotazovala u úředních osob, které se dle zjištění stěžovatelky podílely na řešení předmětné věci (např. e-mail zástupce stěžovatelky ze dne 12. 10. 2015 a jeho žádosti o sdělení stavu odvolacího řízení ze dne 14. 1. 2016 a 15. 2. 2016).

[12] Žalovaný vydal dne 30. 11. 2016 přípis označený jako „*Vyřízení podání „Odvolání žadatele (účastníka řízení) Pamfilia o. s. proti rozhodnutí Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava ze dne 9. 2. 2015 a stížnost na postup při administraci projektu*“. Tímto přípisem žalovaný sdělil stěžovatelce, že nemohl věc přezkoumat v rámci odvolacího řízení, neboť proti sdělení není odvolání přípustné. O poskytnutí dotace z finančních prostředků Regionální rady není vedeno správní řízení ve smyslu § 9 správního řádu, jelikož dotace se ve smyslu § 10a odst. 3 a 5 zákona o rozpočtových pravidlech poskytují výhradně formou veřejnoprávní smlouvy. Pokud žádosti není vyhověno, není vydáno správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, nýbrž žadatel je o nevyhovění žádosti pouze vyrozuměn formou sdělení dle části IV. správního řádu ve spojení s § 10a odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech. Proti sdělení dle části IV. správního řádu není žádný opravný prostředek přípustný, tudíž žalovaný nemohl o odvolání stěžovatelky vést odvolací řízení, a to ani za účelem jeho zamítnutí pro nepřípustnost.

[13] Ke kasační námitce stěžovatelky spočívající v tvrzení, že procesní postup dle § 80 správního řádu nelze v dané věci považovat za vhodný prostředek k její ochraně proti předmětné nečinnosti žalovaného, uvádí Nejvyšší správní soud následující. Za předpokladu, že žalovaný považoval odvolání stěžovatelky za nepřípustné, měl

v souladu s § 92 odst. 1 větou první správního řádu vydat zamítavé rozhodnutí. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí o odvolání i v případě, že odvolání vyhodnotí jako nepřípustné. Jestliže správní orgán vyřídí nepřípustné odvolání pouhým formálním přípisem, jedná se o nečinnost ve smyslu § 80 správního řádu a § 79 s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ans 38/2010 - 122). V nyní řešené věci žalovaný rozhodl pouhým přípisem, jímž uvedl, že nemohl přistoupit k přezkoumání věci v rámci odvolacího řízení, neboť proti sdělení není odvolání přípustné. Tento postup měl za následek nečinnost žalovaného ve smyslu nevydání rozhodnutí o zamítnutí odvolání, proti níž se však stěžovatelka měla bránit prostředky ochrany před nečinností v souladu s § 80 správního řádu.

[14] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dospěl ve svém usnesení ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 - 278, č. 3071/2014 Sb. NSS, k závěru, že *„(ú)častník řízení je povinen vyčerpat prostředek ochrany proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu z roku 2004 před podáním žaloby podle § 79 s. ř. s. i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu.“* V citovaném usnesení Nejvyšší správní soud dále uvádí, že je systémově nutné trvat na vyčerpání prostředků ochrany před nečinností dle § 80 správního řádu vždy, a to i když je nečinným ústřední správní úřad nebo jeho vedoucí. Aktivaci ochrany dle § 80 odst. 4 správního řádu nelze pokládat pouze za zdržení na cestě k soudní ochraně, ale za prostředek, který může reálně vést k odstranění nečinnosti, o níž vedoucí ústředního správního úřadu (v tomto případě ministr pro místní rozvoj) dosud nemusel mít informace. Vyčerpání prostředků ochrany poskytnutých § 80 správního řádu proto lze označit za racionální, nikoliv šikanózní nebo přepjatě formalistickou podmínku pro přístup k soudu. Výše uvedené plně koresponduje se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. Soudní přezkum je koncipován jako následný prostředek ochrany veřejných subjektivních práv, který nemůže nahrazovat prostředky určené k ochraně práv v rámci správního řízení. Účastník správního řízení proto musí zásadně vyčerpat veškeré dostupné prostředky k ochraně svých práv, a teprve po jejich marném vyčerpání se domáhat soudní ochrany (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. 2 Afs 98/2004 - 65, č. 672/2005 Sb. NSS).

[15] Argumentaci, že prostředek na ochranu nečinnosti nemohla stěžovatelka využít, jelikož postup žalovaného nasvědčoval tomu, že u něj probíhá řádné odvolací řízení, nelze přijmout. Stěžovatelka učinila vůči žalovanému úkon, který mínila jako odvolání a který také podle svého obsahu odvoláním byl. O odvolání, ať již je přípustné nebo nikoli, je třeba rozhodnout způsobem, který stanoví zákon (viz již zmíněné ustanovení § 92 odst. 1 věty první správního řádu). Dokud nebylo o odvolání rozhodnuto, nebyl vyčerpán předmět jím zahájeného odvolacího řízení, takže správní orgán, jenž o něm má rozhodnout, se může nacházet ve stavu nezákonné nečinnosti ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s. Proti takovéto případné nečinnosti musí být možno poskytnout soudní ochranu. Tu je však namístě začít poskytovat v řízení o nečinnostní žalobě až tehdy, kdy selžou dostupné prostředky nápravy „uvnitř“ systému veřejné správy, v daném případě ochrana proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu. Smyslem jak ochrany před nečinností podle správního řádu, tak nečinnostní žaloby podle soudního řádu správního je donutit správní orgány jednoznačně a soudně přezkoumatelným způsobem (na základě žaloby podle § 65 a násl. s. ř. s.) vyjevit svůj právní názor na přípustnost a případnou důvodnost odvolání.

Stěžovatelka tedy měla nejprve „vymáhat“ vydání rozhodnutí o odvolání, ať již by bylo jakéhokoli obsahu, na veřejné správě postupem podle § 80 odst. 3 správního řádu, a teprve, až by i to selhalo, obrátit se na soud.

[16] Teprve poté, co by bylo zjištěno, že stěžovatelka využila prostředky, které správní řád stanoví k jí ochraně proti nečinnosti správního orgánu (§ 79 odst. s. ř. s.), bylo by namístě zkoumat další procesní podmínky pro věcné projednání žaloby, zejména její včasnost (obdobně ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2007, č. j. 2 As 46/2006 – 100, č. 2276/2011 Sb.; ve vztahu k zásahové žalobě viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb., body 60 až 69 – na použitelnosti těchto právních závěrů uvedeného rozsudku rozšířeného senátu nemění nic ani skutečnost, že kvůli shledání prostiústavnosti jiných právních závěrů, než na které je nyní odkazováno, byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18).

[17] Druhou kasační námitkou stěžovatelka brojila proti výroku II. napadeného rozsudku, jímž městský soud rozhodl, že Regionální rada není osobou zúčastněnou na řízení. Podle mínění stěžovatelky by případné vyhovění žalobě ve svém důsledku vedlo k vydání meritorního rozhodnutí o odvolání, jímž by bylo přezkoumáno rozhodnutí Regionální rady, z čehož stěžovatelka dovozuje dotčení práv a povinností Regionální rady ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud se k otázce postavení správního orgánu prvního stupně jakožto osoby zúčastněné na řízení vyjádřil např. v usnesení ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013 - 25, č. 3450/2013 Sb. NSS, a to v tom smyslu, že prvostupňový správní orgán nemůže být osobou zúčastněnou na řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu. Osobou zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 s. ř. s. je osoba přímo dotčená na svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí, nikoliv správní orgán, který ve věci rozhodoval v prvním stupni. Regionální rada je v souladu s § 16 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, právnickou osobou, která vykonává působnost v oblasti veřejné správy. V nyní řešené věci Regionální rada prostřednictvím svých orgánů vystupovala v pozici správního orgánu, který ve správním řízení vydal prvostupňové rozhodnutí. Jednalo se tudíž o výkon veřejné správy, nikoliv o výkon veřejných subjektivních práv a povinností dané právnické osoby. Za těchto podmínek § 34 s. ř. s. Regionální radě postavení osoby zúčastněné na řízení nepřiznává.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud uzavírá, že se neztotožňuje s námitkami stěžovatelky, z výše uvedených důvodů považuje kasační stížnost za nedůvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[20] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, *(n)estanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti*

účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v řízení úspěch neměla, proto jí právo na náhradu nákladu nenáleží. Žalovanému žádné náklady s tímto řízením nad rámec běžné činnosti nevznikly, a Nejvyšší správní soud proto rozhodl, že žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti nárok na náhradu nákladů tohoto řízení zásadně měl, se tato náhrada nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. června 2019

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu