



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci žalobce: **Ing. M. F.**, zastoupený Mgr. Pavlem Batškem, advokátem, se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 471/1, Praha 1, týkající se žaloby na ochranu proti nečinnosti, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2016, č. j. 5 A 18/2016 – 30,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Pavla Batška, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je provozovatelem nakladatelství Camera obscura zaměřeného na vydávání odborné filmové literatury. V roce 2014 podal žádost o poskytnutí dotace ve výši 220 000 Kč na projekt vydání knižního výběru z díla Andreje Tarkovského „Krása je stále symbolem pravdy“. Žalobou na ochranu proti nečinnosti se domáhal vydání rozhodnutí o této žádosti. Městský soud v Praze uložil v záhlaví uvedeným rozsudkem (dále jen „městský soud“ a „napadený rozsudek“) žalovanému povinnost, aby do 30 dnů od právní moci napadeného rozsudku vydal rozhodnutí o žádosti žalobce ze dne 31. 10. 2014 o poskytnutí neinvestiční dotace.

[2] V odůvodnění napadeného rozsudku městský soud nejprve v souladu s usnesením rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 5. 2014, č. j. 8 Ans 2/2012 – 278, publ. pod č. 3071/2014 Sb. NSS (dostupný tak jako ostatní zde uvedená rozhodnutí na www.nssoud.cz) uvedl, že účastník řízení je povinen vyčerpat prostředky ochrany proti nečinnosti před podáním žaloby dle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) i za situace, kdy se domáhá ochrany proti nečinnosti ústředního správního úřadu, a to podáním rozkladu k ministru či vedoucímu jiného ústředního správního úřadu. Žalobce tuto povinnost splnil, když výzvou ze dne 14. 10. 2015 žádal ministra kultury o nápravu, neboť ve věci jeho žádosti o poskytnutí dotace nebylo dosud rozhodnuto. Je pravdou, že žalobce ve výzvě požadoval, aby sám ministr kultury rozhodl o podané žádosti, v takové formulaci však nelze dle městského soudu spatřovat popření podstaty žádosti o učinění opatření proti nečinnosti. Dle městského soudu není podstatné, že výzva není označena jako žádost o učinění opatření proti nečinnosti, neboť dle § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, je třeba podání účastníků řízení posuzovat dle jejich obsahu, bez ohledu na jejich označení. Lpění na správném označení by bylo dle městského soudu výrazem přepjatého formalismu.

[3] Dále městský soud dovodil, že žalovaného stíhá povinnost vydat rozhodnutí o poskytnutí dotace i v případě, kdy žádosti nebylo vyhověno. Podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 – 46, publ. pod č. 3324/2016 Sb. NSS, se vyluka ze soudního přezkumu vztahuje pouze na rozhodnutí, jímž poskytovatel dotace žádosti vyhověl. Případný soudní přezkum negativních rozhodnutí o tzv. „nenárokových“ dotacích je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti napadenému rozsudku kasační stížnost z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Předně namítá, že v řízení před městským soudem nebyla splněna základní podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jelikož žalobce nepodal podnět proti nečinnosti dle § 80 odst. 3 správního řádu, a tedy nevyčerpal všechny prostředky, které zákon stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti. Z názvu ani z obsahu výzvy ze dne 14. 10. 2015 adresované ministru kultury není patrné, že žalobce poukazuje na nečinnost správního orgánu, neboť po ministru kultury požaduje pouze udělení dotace.

[5] Stěžovatel dále poukazuje na to, že se městský soud vůbec nezabýval námitkou uvedenou ve vyjádření k žalobě, že závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014 – 46 nelze na posuzovanou věc aplikovat, neboť se odchylují od ustálené judikatury a v době probíhajícího dotačního řízení nebyly stěžovateli známy. Závěrem stěžovatel brojí proti výši přiznaných nákladů řízení o žalobě, neboť replika žalobce byla dle názoru stěžovatele nadbytečná.

[6] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že v řízení o žalobě bylo prokázáno, že vyzval stěžovatele k vydání rozhodnutí, přičemž lpění na tom, aby své podání formálně označil jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti ve smyslu § 80 odst. 3 správního řádu, by bylo přepjatým formalismem. Zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014 – 46 byl na internetových stránkách Nejvyššího správního soudu uveřejněn ještě před tím, než žalobce vyzval stěžovatele k vydání rozhodnutí, a navíc byl publikován ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a komentován odbornou literaturou.

pokračování

Stěžovatel však nadále odmítá dané judikaturní závěry akceptovat. K závěrečné námitce žalobce uvádí, že svou replikou obsáhle reagoval na nová tvrzení stěžovatele a na argumenty z repliky také odkazuje městský soud v napadeném rozsudku. Nadto žalobce upozorňuje, že Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší přezkoumávat, zda jednotlivé úkony právní pomoci učiněné v řízení před městským soudem byly nadbytečné a zda za ně měla být přiznána náhrada nákladů řízení.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má vysokoškolské vzdělání, jež je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[8] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[9] Předně je třeba uvést, že napadený rozsudek netrpí žádnými z nedostatků zakládajících nepřezkoumatelnost rozhodnutí. Důvody, které městský soud vedly k vyhovění žalobě, jsou z odůvodnění seznatelné. Městský soud vylíčil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah dospěl (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS). Pro úplnost je třeba uvést, že námitka, že se rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ads 83/2014 - 46 odchyluje od předchozí judikatury Nejvyššího správního soudu, je zcela nepřipadná, neboť dle § 17 s. ř. s. je právě úkolem rozšířeného senátu sjednocovat odlišné právní názory mezi jednotlivými senáty Nejvyššího správního soudu. Z povahy a postavení Nejvyššího správního soudu (viz zejm. § 12 odst. 1 a § 17 odst. 1 s. ř. s.) plyne, že právní názory vyslovené v jeho rozhodnutích mají být zásadním vodítkem pro správní orgány i instančně podřízené správní soudy v obdobných věcech; rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu pak mají precedenční účinky i vůči jednotlivým senátům zdejšího soudu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016 - 26). Argumentace, že stěžovatel nebyl výše uvedeným rozsudkem vázán, je tak zcela nedůvodná.

[10] Nejvyšší správní soud dále připomíná, že správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou. Obsah, rozsah a kvalita žaloby či kasační stížnosti předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 - 78, publ. pod č. 2162/2011 Sb. NSS). Stěžovatel je povinen v kasační stížnosti explicitně uvést jím spatřované důvody nezákonnosti napadeného rozsudku krajského soudu a vymezit tak rozsah přezkumu Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Afs 55/2005 - 74). V nyní posuzovaném případě městský soud podrobně vypořádal obě z níže uvedených podmínek přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti. Stěžovatel proti tomuto vypořádání brojí značně stručnou a obecnou argumentací, která sestává z argumentů uvedených již ve vyjádření k žalobě.

Kvalitě kasační stížnosti tak nutně musí odpovídat i vypořádání stížných námitek Nejvyšším správním soudem.

[11] Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvysledně vyčerpá prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, se může žalobou domáhat toho, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo vydat osvědčení.

[12] Dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je třeba při posuzování přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti zkoumat: 1) zda rozhodnutí ve věci samé, jehož vydání se žalobce domáhá, splňuje požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu v § 65 s. ř. s. (rozsudek ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008 – 104, či usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, publ. pod č. 2206/2011 Sb. NSS); a 2) zda je splněna podmínka bezvysledného vyčerpání prostředku, který procesní předpis platný pro řízení před správním orgánem stanoví k ochraně proti nečinnosti (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 25. 5. 2016, č. j. 5 As 9/2015 – 59, publ. pod č. 3409/2016 Sb. NSS).

K povinnosti vydat rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[13] S ohledem na výše uvedené podmínky přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti je třeba nejprve přezkoumat, zda se žalobce domáhal vydání rozhodnutí, které splňuje požadavky kladené na rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s.

[14] Podle § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, na dotaci nebo návratnou finanční výpomoc není právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak (odst. 1). O poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce (odst. 3). Vyhoví-li poskytovatel žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci, vydá písemné rozhodnutí (odst. 4). Na rozhodnutí podle odstavce 4 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání (odst. 5).

[15] Výkladem výše uvedeného ustanovení se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v již zmiňovaném rozsudku č. j. 9 Ads 83/2014 – 46, v němž dovodil, že „[r]ozhodnutí, jímž poskytovatel dotační žádosti nevyhověl, je s to citelně zasáhnout do právní sféry žadatele“. U dotací, na jejichž poskytnutí je při splnění zákonných podmínek právní nárok, se předně jedná o zásah do práva vlastnit a pokojně užívat majetek. U dotací, které jsou v důsledku své právní konstrukce daleky k jednoznačnému právnímu nároku na jejich poskytnutí, lze uvažovat o zásahu do jiných ústavně chráněných práv (např. právo na svobodnou volbu povolání, právo podnikat, právo na zvláštní ochranu osob zdravotně postižených, právo na ochranu zdraví, právo na příznivé životní prostředí atd.) či procesních práv žalobce. Charakter dotace z hlediska nároku na její obdržení proto není dle rozšířeného senátu pro vyluku ze soudního přezkumu (a aplikaci obecných právních předpisů o správním řízení) určující. Určující je jen pro rozsah samotného soudního přezkumu: „Případný soudní přezkum negativních rozhodnutí o tzv. ‚nenárokových‘ dotacích je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek“. Městskému soudu je proto třeba přisvědčit, že v posuzované věci stěžovatele stíhá povinnost vydat rozhodnutí o poskytnutí dotace i v případě, kdy žádosti nebylo vyhověno, přičemž vydání tohoto rozhodnutí se lze domáhat žalobou na ochranu proti nečinnosti.

pokračování

K bezvýslednému vyčerpání opravných prostředků

[16] Poté, co Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že žalobce se žalobou na ochranu proti nečinnosti domáhal vydání rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., zkoumal, zda byly vyčerpány prostředky ochrany proti nečinnosti stanovené procesním předpisem upravujícím řízení před daným správním orgánem a zda tyto prostředky byly v konkrétním případě bezvýsledné.

[17] Podle § 80 odst. 3 věta poslední správního řádu může účastník po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti. Podle § 80 odst. 4 správního řádu nadřízený správní orgán může a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí; b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu; c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení; nebo d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.

[18] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu „[p]řed podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpát procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu“ (rozsudek ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 – 100, publ. pod č. 1683/2008 Sb. NSS). „Ve světle ustanovení § 178 správního řádu lze dovodit, že v případě nečinnosti ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu je jeho nadřízeným správním orgánem ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu – tedy „představitel“ tohoto úřadu“ (již zmiňované usnesení rozšířeného senátu č. j. 8 Ans 2/2012 – 278).

[19] Žalobce se podáním ze dne 14. 10. 2015, adresovaným ministru kultury, domáhal vydání rozhodnutí o udělení dotace. Uvedl, že splnil veškerá kritéria a podmínky pro poskytnutí dotace a výběrová komise doporučila dotaci žalobci přiznat, přesto mu nebyla poskytnuta. Z toho důvodu žalobce vyzval ministra kultury k udělení dotace. Je tedy třeba přisvědčit městskému soudu, že z podání žalobce je patrné, že o jeho žádosti o poskytnutí dotace dosud nebylo rozhodnuto a že žalobce žádá od ministra kultury nápravu. Námitka stěžovatele, že z obsahu podání není patrné, že žalobce poukazuje na nečinnost správního orgánu, je tak zcela nemístná. Nejvyšší správní soud proto ve shodě s městským soudem došel k závěru, že byť podání není označeno jako žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti, z obsahu podání je zcela patrné, že se žalobce domáhá sjednání nápravy za situace, kdy o jeho žádosti nebylo stěžovatelem vydáno žádné rozhodnutí, a to ani negativní. Lpění na označení podání jako žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti, které by v důsledku vedlo k odmítnutí žaloby jako nepřijatelné, by skutečně bylo výrazem přepjatého formalismu. Nejvyšší správní soud připomíná, že dle ustálené judikatury „soudy jsou nezávislé a nestranné státní orgány, které usilují o nalezení spravedlnosti rozhodováním v konkrétních věcech a které nemohou odmítnout zabývat se určitou věcí ze zcela formálních či spíše formalistických důvodů, ale pouze z takových příčin, které poskytování soudní ochrany skutečně vylučují“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 – 56, publ. pod č. 534/2005 Sb. NSS, obdobně též nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2006, sp. zn. IV. ÚS 110/06).

[20] Stěžovatel na žalobcovo podání odpověděl přípisem ze dne 20. 11. 2015, ve kterém částečně odcitoval § 14 rozpočtových pravidel a doplnil, že výběrová dotační komise plní v procesu poskytování dotací pouze poradní funkci a jejím stanoviskem není poskytovatel dotace vázán. Z přípisu stěžovatele je tak zjevné, že uplatněný prostředek nápravy byl zcela bezvýsledný.

Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud zcela správně dovodil, že byla naplněna hypotéza § 79 odst. 1 s. ř. s. a uložil stěžovateli povinnost vydat meritorní rozhodnutí.

K nákladům řízení o žalobě

[21] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 7 Afs 1/2007 – 64, publ. pod č. 2116/2010 Sb. NSS, stížní námitka směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení je přípustná, pokud kasační stížnost obsahuje i další námitky podle § 103 s. ř. s., které směřují proti dalším výrokům soudního rozhodnutí a zároveň nejsou nepřipustné podle § 104 s. ř. s. Z výše uvedeného je patrné, že stěžovatel brojil přípustnými kasačními námitkami i proti výroku I. napadeného rozsudku, kterým městský soud rozhodl o věci samé. V tomto ohledu je stížní námitka přípustná. Podle Nejvyššího správního soudu však není důvodná. Žalobce replikou smysluplně reagoval na argumentaci stěžovatele ve vyjádření k žalobě, takže městský soud správně vyhodnotil náklady zastoupení advokátem v souvislosti s tímto úkonem jako důvodně vynaložené a zavázal stěžovatele k jejich náhradě.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[22] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] Za situace, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci bezodkladně po provedení nezbytných procesních úkonů, již samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatele na příznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce naopak měl ve věci plný úspěch, proto mu přísluší náhrada nákladů řízení za jeden úkon právní služby spočívající v jednom písemném podání ve věci samé, tj. vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], ve výši 3100 Kč. Náhrada hotových výdajů za jeden úkon činí 300 Kč (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se jeho odměna o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Celkovou částku nákladů řízení ve výši 4114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobci v přiměřené lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce.

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

V Brně dne 26. ledna 2017

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu