



Zpráva o šetření ve věci poskytování grantů na podporu výzkumu, experimentálního vývoje a inovací

Na základě podnětu pana A. (dále také „stěžovatel“), jsem zahájil šetření procesního postupu při poskytování grantů Grantovou agenturou České republiky (dále také „agentura“) podle zákona č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o podpoře výzkumu“). Stěžovatel namítal nespravedlivý postup při poskytování grantů na podporu výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

Konkrétně stěžovatel chtěl zrevidovat proces odborného hodnocení žádostí, neboť má za to, že posudky jsou nejednotné, bez pevných pravidel, rozporuplné. Také chtěl zavést zpětnou vazbu na zamítnuté projekty. Současný postup rozdělování dotací považuje za netransparentní. Nepostupuje se dle správního řádu, nevzdává se rozhodnutí, agentura není vázána žádnými lhůtami. O výsledku, zda grant obdrží, se dozví pouze na internetových stránkách agentury. Namítá také, že „přezkoumání“ posouzení žádostí o grant na žádost žadatele činí Kontrolní rada agentury, avšak ta se nezabývá odbornými posudky (které jsou pro přidělení dotace stěžejní), avšak pouze formální správností procesu.

Vyřízení podnětu jsem se na základě pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., ujal já, neboť na mě přenesla svoji působnost v oblasti poskytování dotací.

V šetření jsem se snažil objasnit právní úpravu poskytování grantů, neboť úprava je na první pohled velmi matoucí, a to zejména opakovaným odkazem na občanský zákoník, a následně vyjasnit, zda agentura postupuje správně, případně, zda není na čase (s ohledem na již ustálenou judikaturu o veřejnoprávní povaze dotačních vztahů) změnit právní úpravu poskytování grantů na podporu výzkumu, experimentálního vývoje a inovací.

Cílem šetření však není objasnit všechny otázky právní úpravy poskytování grantů, ale zaměřit se na ty nejdůležitější.

A. Shrnutí závěrů

Považuji za nezbytné novelizovat zákon o podpoře výzkumu upravující poskytování grantů, protože je nejasný a velmi matoucí jak pro příjemce, tak pro poskytovatele; a to zejména v důsledku odkazů na občanský zákoník a vyloučení správního řádu.

Vzhledem k tomu, že jsem se nezabýval konkrétním postupem, mohu vyslovit pouze obecné pochybení agentury, která **nesprávně vylučuje použití správního řádu na „rozhodnutí“ o výběru návrhu podle § 21 odst. 3 a 7 zákona o podpoře výzkumu (vyjma části páté, o veřejnoprávních smlouvách) a nepřipouští aplikaci § 180 správního řádu.**

Uvádím však i širší závěry, ke kterým jsem dospěl:

- (1) Vztah mezi poskytovatelem a uchazečem (později příjemcem) grantu je vztahem veřejnoprávním, a to ve všech svých částech. Tento závěr nevylučuje ani**



skutečnost, že některé dílčí postupy se mají subsidiárně řídit občanským zákoníkem, na který odkazuje zákon o podpoře výzkumu.

- (2) Odkaz na občanský zákoník v otázce veřejné soutěže ve výzkumu považuji de lege ferenda za nevhodný, a navíc i za nadbytečný za situace, kdy správní řád obsahuje řízení o výběru žádosti. Z důvodů právní jistoty považuji za nutné novelizovat zákon o podpoře výzkumu.
- (3) Na (ne)přijetí a výběr návrhu projektu (§ 21 odst. 3 a 7 zákona o podpoře výzkumu) je nutné aplikovat správní řád, navzdory jeho výslovnému vyloučení (§ 21 odst. 11). „Rozhoduje“ poskytovatel grantu. Doporučení odborného orgánu je jeden z podkladů, který musí při svém rozhodování vyhodnotit.
- (4) Pokud není uzavřena smlouva o poskytnutí grantu, poskytovatel vyrozumí žadatele o neuzavření smlouvy. Zda má toto vyrozumění povahu správního rozhodnutí podle § 67 správního řádu, či neformálního sdělení podle § 154 správního řádu, není na základě judikatury Nejvyššího správního soudu jisté. Domnívám se však, že jde o rozhodnutí podle § 67 správního řádu. V každém případě toto vyrozumění musí obsahovat důvody, proč konkrétní projekt nebyl vybrán.
- (5) Vyřízení stížnosti proti postupu poskytovatele při hodnocení návrhu projektu se subsidiárně řídí § 175 správního řádu.
- (6) Obranou proti nevyhovění žádosti o grant je i správní žaloba (aniž předtím musela být podána stížnost). Z procesní opatrnosti až do vyjasnění správního žalobního typu považuji za vhodné podávat žalobu proti rozhodnutí i žalobu zásahovou.
- (7) Spory mezi příjemcem a poskytovatelem po uzavření smlouvy o grantu se řeší ve sporném řízení podle správního řádu (§ 169 ve spojení s § 141 správního řádu). Proti rozhodnutí ve sporném řízení lze podat správní žalobu (podle § 65 a násl. soudního řádu správního).

Pokud se v budoucnu budu zabývat konkrétními postupy agentury, budu je posuzovat v těchto intencích.

B. Skutková zjištění

V šetření jsem se nezabýval postupem agentury v konkrétním případě, ale snažil jsem se vyjasnit obecný postup při poskytování grantů, zejména otázku výběrů projektů, uzavírání smluv o poskytnutí grantů, obranu žadatelů, a v neposlední řadě právní postavení navrhovatele, tj. potenciálního řešitele projektu (neboť v tomto postavení se nacházel stěžovatel).

C. Právní hodnocení

V šetření jsem oslovil agenturu za účelem vyjasnění jednotlivých (z mého pohledu problematických) bodů právní úpravy poskytování grantů. Pro přehlednost následující kapitolu koncipuji tak, že ke každému bodu uvedu právní úpravu, názor agentury a své právní hodnocení.



C.1 Veřejná povaha poskytování grantů

Zákon o podpoře výzkumu neoznačuje poskytování grantů ani za veřejnoprávní, ani za soukromoprávní akt. V několika místech však výslovně odkazuje na občanský zákoník.¹ Někde je vyloučena aplikace správního řádu.²

C.1.1 Pohled grantové agentury

Grantová agentura **nepopírá veřejnoprávní povahu poskytování grantů** podle tohoto zákona. Je si vědoma, že jde o poskytování veřejných prostředků (tzn. o dotaci). Vzhledem k odkazu na občanský zákoník se přiklání spíše ke **smíšené povaze** v tom smyslu, že veřejná soutěž ve výzkumu, vývoji a inovacích (dále také „veřejná soutěž ve výzkumu“) má veřejnoprávní základ, avšak z hlediska výběru návrhů projektů i nepopíratelnou soukromoprávní povahu s řadou veřejnoprávních aspektů (neboť jde o rozdělování veřejných prostředků).

Rozlišuje však vztah před uzavřením smlouvy o poskytnutí grantu a po uzavření smlouvy.

Před uzavřením smlouvy

Před uzavřením smlouvy se vztah, tedy veřejná soutěž ve výzkumu, řídí zákonem o podpoře výzkumu a občanským zákoníkem, na který zákon o podpoře výzkumu výslovně

1 Ustanovení § 9 odst. 3: „Nestanoví-li tento zákon jinak, řídí se smlouva o poskytnutí podpory ustanoveními **občanského zákoníku**.“

Ustanovení § 14 odst. 3: „Při porušení závazků ze smlouvy o poskytnutí podpory se postupuje podle příslušných smluvních ujednání a podle **občanského zákoníku**.“

Ustanovení § 17 Vyhlášení, obsah a podmínky veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích, odst. 1: „Nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se na veřejnou soutěž ve výzkumu, vývoji a inovacích ustanovení **občanského zákoníku**.“

Do 1. července 2016 zákon obsahoval odkaz na obchodní zákoník.

2 Ustanovení § 21 Přijímání a hodnocení návrhů:

„(3) Návrh projektu doručený v rozporu s podmínkami podle odstavce 2 nesmí být přijat do veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích a hodnocen podle odstavců 4 až 8 a odstavce 10. O přijetí nebo nepřijetí návrhu projektu do veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích rozhodne poskytovatel.“

(7) Protokoly o hodnocení návrhů projektů a výsledný návrh pořadí všech návrhů projektů ve veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích předloží odborný poradní orgán poskytovateli, který je povinen rozhodnout o výběru návrhů projektů a zveřejnit výsledky veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích ve vyhlášené hodnotící lhůtě. Poskytovatel může rozhodnout v rozporu s doporučením odborného poradního orgánu, pokud písemně zdůvodní toto rozhodnutí a jeho zdůvodnění v protokolu a zveřejní své rozhodnutí a jeho zdůvodnění na svých webových stránkách. Poskytovatel umožní uchazeči se seznámit s výsledkem hodnocení jeho návrhu projektu ve veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích, včetně zdůvodnění a poskytnutí oponentních posudků k jeho projektu bez uvedení osobních údajů oponentů.

(11) Na rozhodování podle odstavců 3 a 7 se nevztahuje **správní řád**.“

Ustanovení § 22 Dvoustupňová veřejná soutěž ve výzkumu, vývoji a inovacích

„(4) Pro přijímání a hodnocení návrhů projektů v prvním stupni veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích platí ustanovení § 21 obdobně s tím, že protokoly o hodnocení návrhů projektů a výsledný návrh pořadí všech návrhů projektů hodnocených v prvním stupni veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích předloží odborný poradní orgán poskytovateli, který rozhodne o přijetí návrhu a jeho postoupení do druhého stupně této soutěže.“

(5) Do druhého stupně veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích mohou být postoupeny jen návrhy projektů vyhodnocené a schválené v prvním stupni veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích podle vyhlášených podmínek a podle pravidel stanovených tímto zákonem a splňující podmínky druhého stupně veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích. Pro přijímání a hodnocení návrhů projektů ve druhém stupni veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích, včetně rozhodování poskytovatele o výběru návrhů projektů a zveřejnění výsledků veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích, platí ustanovení § 21 odst. 1 až 4, 6 až 11 obdobně.

(8) Na rozhodování podle odstavců 4 a 5 se nevztahuje **správní řád**.“



odkazuje v § 17, avšak rovněž základními zásadami činnosti správních orgánů obsaženými ve správním řádu (zejména zásadou zákonnosti, zákazu zneužití pravomoci, ochrany dobré víry, proporcionality, ochrany veřejného zájmu, legitimního očekávání, nestranného postupu a rovného přístupu). **Základní úpravu tohoto procesu výběru (veřejnoprávní soutěže) obsahuje sám zákon o podpoře výzkumu. Úprava veřejné soutěže o nejvhodnější nabídku z občanského zákoníku (a občanský zákoník obecně) se tak použije pouze podpůrně (použije se, pokud zákon o podpoře výzkumu nestanoví jinak). Tento výběr má především soukromoprávní povahu, neboť se jedná o soutěž jednotlivých vědeckých návrhů projektů, nikoliv o klasické posuzování žádostí o dotaci.**

Po uzavření smlouvy

Smlouva o poskytnutí grantu je podle vyjádření Grantové agentury **veřejnoprávní smlouvou**. Postupy neupravené zákonem o podpoře výzkumu se v poskytování samotné dotace řídí rozpočtovými pravidly. Subsidiární právní úprava při poskytování grantů podle postupů v zákoně o podpoře výzkumu, kde **není výslovně vyloučeno použití správního řádu**, se bude řídit občanským zákoníkem, a to tam, kde jeho použití připadá v úvahu na základě zákonného zmocnění zákona o podpoře výzkumu, a správním řádem. Kde **je výslovně vyloučen správní řád**, bude se postup řídit občanským zákoníkem tam, kde jeho použití připadá v úvahu na základě zákonného zmocnění zákona o podpoře výzkumu, a základními zásadami činnosti správních orgánů. Jde o veřejnoprávní úkon.

C.1.2 Pohled zástupce veřejné ochránkyně práv

Ačkoliv se může zdát, že právní povaha vztahů při poskytování grantů je pouhou teoretickou otázkou, opak je pravdou. Její zodpovězení je důležité pro další posouzení, kterou právní úpravou se daný postup subsidiárně řídí a které základní principy se mají uplatňovat, a zejména (pro uchazeče velice důležité), jak se může uchazeč bránit v případě, že mu grant není přidělen, případně je mu posláze „odňat“.

Při přidělování grantů agentura rozhoduje o **poskytnutí podpory z veřejných prostředků**. Podle ustálené judikatury poskytování podpory z veřejných prostředků není soukromoprávním majetkovým úkonem, který by bylo možno vyčlenit z pojmu veřejné správy.³ Agentura rozhoduje o veřejných právech a povinnostech jiného subjektu. Má tak nadřazený vztah vůči uchazeči. K tomuto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud,⁴ když hodnotil přípustnost správní žaloby proti stížnosti na postup při hodnocení návrhu.

Dle mého názoru ani **rozhodování o výběru žádostí k financování** nemůže být soukromoprávním úkonem, ale jde o úkon ve veřejné správě. **Nehledě tedy na to,**

3 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. srpna 2010, čj. 2 As 52/2010-59, nebo ze dne 18. července. 2013, čj. 1 Afs 61/2013-43, nebo rozsudek ze dne 12. září 2013, čj. 9 Afs 59/2013-45; dostupné na www.nssoud.cz.

4 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2016, čj. 10 As 216/2015-34; dostupného na www.nssoud.cz. Poskytovatel „... 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“.



zda se má subsidiárně použít občanský zákoník, jde o veřejnoprávní úkon, neboť orgán veřejné správy jím zasahuje do subjektivních veřejných práv a povinností.

Dílčí závěr č. 1

Vztah mezi poskytovatelem a uchazečem (později příjemcem) grantu je vztahem veřejnoprávním, a to ve všech svých částech. Tento závěr nevylučuje ani skutečnost, že některé dílčí postupy se mají subsidiárně řídit občanským zákoníkem, na který odkazuje zákon o podpoře výzkumu.

Z toho vyplývá i můj pohled na subsidiární právní úpravu.

Zákon o podpoře výzkumu upravuje základní otázky poskytování podpory výzkumu. Na otázky v tomto zákoně neupravené je nutné použít subsidiární právní předpis, tedy rozpočtová pravidla, jako obecný předpis upravující postupy při poskytování dotací ze státního rozpočtu. Ani ta však neupravují všechny nezbytné otázky, proto se na ně musí aplikovat i správní řád jako obecný předpis upravující postupy správních orgánů.

Specialitou zákona o podpoře výzkumu je to, že v některých otázkách výslovně odkazuje na občanský zákoník a v některých vylučuje použití správního řádu. Tento odkaz pak má v praxi výrazný vliv na subsidiární úpravu v konkrétních otázkách, jak uvádím dále, ne vždy jde, podle mého názoru, o vhodný postup.

C.2 Výběr návrhu projektu – použití občanského zákoníku, použití správního řádu, povaha „rozhodování“ poskytovatele

Podle § 7 odst. 4 zákona o podpoře výzkumu poskytne poskytovatel účelovou podporu **po provedení veřejné soutěže ve výzkumu**. Veřejná soutěž je pak podrobně upravena v § 17 tohoto zákona. V odst. 1 je uvedeno, že pokud nestanoví tento zákon jinak, použijí se na veřejnou soutěž ve výzkumu **ustanovení občanského zákoníku**.

Ustanovení § 7 odst. 9 zákona o podpoře výzkumu vylučuje na poskytnutí účelové podpory (s výjimkou účelové podpory na specifický vysokoškolský výzkum) použití § 14g až 14q rozpočtových pravidel.

Návrh projektu je **žádostí o poskytnutí podpory podle rozpočtových pravidel** (§ 17 odst. 5 zákona o podpoře výzkumu).

Podle § 21 odst. 3 zákona o podpoře výzkumu **poskytovatel rozhodne o** přijetí nebo nepřijetí návrhu projektu do veřejné soutěže ve výzkumu a vývoji. Podle § 21 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu je poskytovatel povinen **rozhodnout o výběru** návrhů projektů. K tomu má k dispozici protokoly o hodnocení návrhů projektů a výsledný návrh pořadí všech návrhů projektů ve veřejné soutěži ve výzkumu, vývoji a inovacích od odborného poradního orgánu. Poskytovatel může rozhodnout v rozporu s doporučením odborného poradního orgánu, pokud písemně odůvodní toto rozhodnutí a odůvodnění uvede v protokolu a zveřejní své rozhodnutí včetně jeho odůvodnění na svých webových stránkách.

Ustanovení § 21 odst. 11 zákona o podpoře výzkumu **vylučuje aplikaci správního řádu** na postup poskytovatele při výběru návrhu podle § 21 odst. 3 a 7.



Zákon o podpoře výzkumu neupravuje situaci, kdy není uzavřena veřejnoprávní smlouva (tedy, kdy grant není na základě žádosti přidělen). Úpravu nenajdeme ani v rozpočtových pravidlech.

Správní řád stanoví, že zahájené řízení musí být ukončeno vydáním rozhodnutí či usnesení podle části druhé správního řádu (§ 66, 67). Vydání rozhodnutí může být nahrazeno uzavřením veřejnoprávní smlouvy (§ 161 odst. 1 a 2 správního řádu).

Na veřejnoprávní smlouvy se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé správního řádu. Současně, pokud to nevylučuje povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku (s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení).⁵

Rovněž na postup podle části čtvrté se použijí i jiné části správního řádu, jak předpokládá § 154.

C.2.1 Pohled grantové agentury

Proces uzavírání veřejnoprávní smlouvy neprobíhá ve správním řízení, ale na základě veřejnoprávní soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích (jako zvláštní způsob uzavírání veřejnoprávních smlouvy o poskytnutí dotace). **Z pohledu agentury nejde o klasické rozhodování o dotačních žádostech.** Agentura organizuje veřejnou soutěž, kdy vlastní hodnocení návrhů projektů neprovádějí úředníci, ale vědci, kteří mezi sebou vzájemně porovnávají jednotlivé návrhy projektů a na konci této veřejné soutěže předloží v souladu s § 21 zákona výsledný návrh pořadí všech návrhů projektů, a předsednictvo formálně rozhodne. Nejedná se však o klasické veřejnoprávní rozhodnutí, **předsednictvo převezme** „výsledný návrh pořadí všech návrhů projektů ve veřejné soutěži, který vytvořil odborný poradní orgán agentury, tedy vědci, nikoliv úředníci“. Tento postup výběru má tak především soukromoprávní povahu.

Klasickému rozhodování ve smyslu správního řádu by se teoreticky blížil postup podle § 21 odst. 7 zákona: předsednictvo agentury může rozhodnout v rozporu s doporučením odborného poradního orgánu, pokud písemně zdůvodní toto rozhodnutí a rozhodnutí zveřejní.

Postup neupravený zákonem o podpoře výzkumu se řídí § 1772 a násl. občanského zákoníku, tedy ustanoveními upravujícími veřejnou soutěž o nejvhodnější nabídku, a občanským zákoníkem.

Agentura vylučuje aplikaci § 180 odst. 1 správního řádu, neboť v daném případě nejde o klasické správní řízení. Stejně tak vylučuje aplikaci § 180 odst. 2 správního řádu, neboť právní úprava veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích je podrobně a dostatečně upravena zvláštním zákonem (o podpoře výzkumu), občanským zákoníkem a částí pátou správního řádu.

⁵ Ustanovení § 170 správního řádu.



Pokud dotace není přidělena na základě výsledků veřejné soutěže, předpokládá zákon neformální vyrozumění stěžovatele, že nedojde k uzavření smlouvy, a uveřejnění výsledků veřejné soutěže.

Každý žadatel je automaticky vyrozuměn o výsledcích veřejné soutěže prostřednictvím datové zprávy. V kladném vyrozumění je uvedeno, že byl konkrétní návrh projektu doporučen k financování. Toto oznámení má povahu přijetí nabídky na realizaci projektu ve smyslu § 1778 a 1740 občanského zákoníku. V „záporném“ vyrozumění je uvedeno, že jiné návrhy projektů byly hodnoceny lépe, proto daný projekt nebyl doporučen k financování (jde o vyrozumění ve smyslu § 1779 ve spojení s § 1739 občanského zákoníku, tj. odmítnutí nabídky návrhu realizace projektu).

Následně má možnost (podle § 21 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu) seznámit se s výsledkem hodnocení jeho návrhu projektu, včetně odůvodnění, a poskytnutí oponentních posudků k jeho projektu bez uvedení osobních údajů oponentů prostřednictvím aplikace GRIS.

C.2.2 Pohled zástupce veřejné ochránkyně práv

(1) Odkaz na občanský zákoník

Otázkou, která mě napadá v souvislosti s odkazem na občanský zákoník v úpravě veřejné soutěže ve výzkumu, je, zda je skutečně nezbytné toto legislativní řešení, kdy se má aplikovat občanský zákoník na výběr žádosti formou veřejné soutěže, když správní řád obsahuje úpravu řízení o výběru žádosti; tj. postup, ve kterém je vybírána žádost, která nejlépe odpovídá stanoveným požadavkům, popř. více takových žádostí. Správní řád mimo jiné upravuje i činnost komise, jež doporučuje žádosti, které mají být vybrány.⁶

Odpověď na otázku, proč byla zvolena soukromoprávní úprava, nelze nalézt ani v důvodové zprávě, která říká, že odkaz na občanský zákoník (tehdy obchodní zákoník) se stanovuje „návazně na podmínky podpory uvedené v § 7“.

Komentářová literatura⁷ považuje úpravu, kdy se veřejnoprávní smlouva uzavírá na základě výsledku obchodní veřejné soutěže, za nonsens, neboť „*veřejnoprávní smlouva je veřejnoprávním vztahem, na který se nevztahují ustanovení obchodního zákoníku, tedy ani ustanovení o obchodní veřejné soutěži...*, která může předcházet uzavření smlouvy podle obchodního zákoníku, nikoliv však uzavření veřejnoprávní smlouvy podle správního řádu“. Připouští pouze obdobné či přiměřené použití ustanovení o obchodní veřejné soutěži, nemůže však jít o obchodní veřejnou soutěž podle obchodního zákoníku.

Jako příklad tohoto nesprávného postupu uvádí odborná literatura⁸ např. § 29 zákona o ekologickém zemědělství. „*Ministerstvo může na základě výsledků obchodní veřejné soutěže podle zvláštního právního předpisu... uzavřít smlouvu s právnickou osobou nebo organizační složkou státu..., na základě níž je pověřená osoba oprávněna vydávat osvědčení o původu bioproduktu, biopotraviny nebo ostatního bioproduktu, provádět kontroly a další odborné úkony.*“ Musím však doplnit, že tato úprava obsahovala obchodní

6 Srov. § 146 odst. 6 správního řádu.

7 VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. S.1286.

8 Tamtéž.



veřejnou soutěž do 31. 12. 2011. Poté obchodní veřejná soutěž byla ze zákona odstraněna a nahrazena výběrem žádosti podle správního řádu. Důvodová zpráva⁹ k tomu stanoví: „Veřejnoprávní smlouva (ani dohoda podle § 160 odst. 3 správního řádu) nemůže být výsledkem obchodní veřejné soutěže podle obchodního zákoníku, neboť jde o veřejnoprávní vztah, na který se obchodní zákoník nevztahuje. Postupovat se proto bude podle § 163 odst. 4 správního řádu, který počítá s uzavřením veřejnoprávní smlouvy na základě ustanovení správního řádu o řízení o výběru žádosti.“

Ačkoli v zákoně o podpoře výzkumu odkaz na občanský zákoník zůstává, je nutné jej vnímat jen jako subsidiární právní úpravu (neboť sám zákon o podpoře výzkumu obsahuje relativně podrobnou úpravu výběru). **Ve shodě s citovanou literaturou považují odkaz na občanský zákoník za minimálně nevhodný, matoucí a zavádějící a s ohledem na jinou (bližší) úpravu ve správním právu také za zcela zbytečný.**

Ochránkyně proto v budoucnu zváží navržení změny právní úpravy Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy, aby úprava sledovala veřejnoprávní charakter poskytování podpory výzkumu, využila institutů veřejného práva a po vzoru změny zákona o ekologickém zemědělství nahradila občanský zákoník (jako subsidiární úpravu pro veřejnou soutěž ve výzkumu) správním řádem (konkrétně úpravou řízení o výběru žádostí).

Dílčí závěr č. 2

Odkaz na občanský zákoník v otázce veřejné soutěže ve výzkumu považují de lege ferenda za nevhodný, a navíc i za nadbytečný za situace, kdy správní řád obsahuje řízení o výběru žádosti. Z důvodu právní jistoty považují za nutné novelizovat zákon o podpoře výzkumu.

(2) Použití správního řádu a postup poskytovatele

Ponechám stranou detailní popis výběru žádostí odborníky a zaměřím se na postup poskytovatele při výběru návrhu projektu. Pro účely této zprávy je stěžejní, že protokoly o hodnocení návrhu odborný orgán předá poskytovateli, který je povinen rozhodnout o výběru návrhů. Samotné „rozhodnutí“, zda návrh projektu bude vybrán, tak je na odpovědnosti samotného poskytovatele. O tom vypovídá i výslovně uvedená možnost poskytovatele odchýlit se od předloženého doporučení (§ 21 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu). Podobně jako doporučení rozkladové komise (§ 152 odst. 3 správního řádu) lze protokol chápat jako **doporučení** (avšak s tím, že odchýlit se poskytovatel může, pokud písemně odůvodní toto rozhodnutí a uvede odůvodnění v protokolu a zveřejní své rozhodnutí včetně jeho odůvodnění na svých webových stránkách). Stejně tak výběr žádostí podle správního řádu počítá s tím, že správní orgán rozhodne na základě doporučení nejméně tříčlenné komise jmenované vedoucím správního orgánu (§ 146 odst. 6 správního řádu). **Poskytovatel je tak povinen vyhodnotit předložený protokol (jako podklad pro vydání rozhodnutí) a sám se „rozhodnout“, které projekty podpoří.** Jeho postup je **postupem podle správního řádu**. Musí se tak řídit subsidiárně i tímto předpisem,

⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 344/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství a o změně zákona č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI pro Windows verze 2018 [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 29. 3. 2019].



pokud vyvstanou otázky, které neupravuje zákon o podpoře výzkumu ani rozpočtová pravidla.¹⁰

Výslovné vyloučení použití správního řádu v § 21 odst. 11 zákona o podpoře výzkumu na daném hodnocení na tom nic nemění, neboť toto ustanovení bylo nepřímo novelizováno § 180 odst. 1, resp. § 180 odst. 2 správního řádu.¹¹ **Správní řád** (jako obecný předpis upravující postup orgánů moci výkonné) **by se tak měl na daný postup, v nezbytné míře, aplikovat.**

Aplikaci § 180 odst. 1 správního řádu jsem se věnoval ve své zprávě a stanovisku v šetření sp. zn. 6329/2012/VOP.¹² Rovněž se jím již detailně zabývala zpráva RIA k zákonu č. 367/2017 Sb. (změna rozpočtových pravidel a dalších souvisejících zákonů):

Ustanovení § 180 odst. 1 správního řádu: „stanoví, že tam, kde se podle dosavadních právních předpisů (tzn. právních předpisů účinných k 1. 1. 2006, kdy správní řád nabyl účinnosti) postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí (ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu), aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují (správní orgány) v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona (správního řádu) včetně části druhé (upravující správní řízení). Jde o přechodné ustanovení, které ale současně (a záměrně) nepřímo novelizovalo zákony účinné k datu účinnosti správního řádu, aby byl zaveden pokud možno jednotný procesní standard pro všechna správní řízení vedená ve veřejné správě, resp. pro takové postupy správních orgánů, které jsou podřaditelné pod § 9 správního řádu.

Toto přechodné ustanovení dopadá i na případy, kdy některý zákon před účinností nového správního řádu zcela vyloučil správní řád (v té době zákon č. 71/1967 Sb.), jak potvrdila judikatura Nejvyššího správního soudu k tomuto ustanovení se vztahující. Konkrétně např. rozhodnutí Sb. NSS č. 2307/2011, které se týkalo rozhodnutí o odstranění tvrdosti zákona podle § 53a zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, kde je stále uvedeno, že na řízení o prominutí pokuty, přirážky k pojistnému nebo penále se nevztahují obecné předpisy o správním řízení (ve stávajícím správním řádu jde o částí druhou a třetí), soud nicméně s odkazem na § 180 odst. 1 „nového“ správního řádu dovodil, že podle správního řádu je třeba postupovat. Stejný závěr nutně platí od 1. 1. 2006 i pro vyluku správního řádu obsaženou v § 14 zákona č. 218/2000 Sb. a od tohoto data je proto třeba podle správního řádu subsidiárně při rozhodování o poskytování dotací postupovat.

V praxi [se] až dosud ve velké části případů postupovalo při poskytování dotací bez ohledu na § 180 odst. 1 správního řádu a s ním spojenou judikaturu, resp. po roce 2012 bez ohledu na změny vyvolané novelou č. 171/2012 Sb. Vzhledem k výše citované judikatuře je zřejmé, že správní řád se na rozhodování o poskytování dotací a návratných finančních výpomocí

¹⁰ Návrh projektu je žádostí o dotaci podle rozpočtových pravidel.

¹¹ Ustanovení § 180 správního řádu:

„(1) Tam, kde se podle dosavadních právních předpisů postupuje ve správním řízení tak, že správní orgány vydávají rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné, podle tohoto zákona včetně části druhé.

2) Pro případ, že podle dosavadních právních předpisů postupují správní orgány v řízení, jehož cílem není vydání rozhodnutí, aniž tyto předpisy řízení v celém rozsahu upravují, postupují v otázkách, jejichž řešení je nezbytné a které nelze podle těchto předpisů řešit, podle části čtvrté tohoto zákona.“

¹² Zpráva o šetření ze dne 12. května 2014, závěrečné stanovisko ze dne 9. prosince 2014, obě sp. zn. 6329/2012/VOP; dostupné v Evidenci stanovisek ochránce (ESO) <http://eso.ochrance.cz/>.



má používat již dnes (i když se podle něj v praxi nepostupuje), což koneckonců jednoznačně konstatoval i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu.“¹³

Postup poskytovatele se tak řídí nejen základními zásadami činnosti správních orgánů (např. zásada předvídatelnosti, resp. legitimního očekávání, zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupů správních orgánů, jednotnosti), ale i konkrétními dalšími ustanoveními správního řádu. To platí jak pro výběr návrhů projektů (§ 21 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu), tak pro (ne)přijetí návrhu do veřejné soutěže (§ 21 odst. 3 zákona o podpoře výzkumu).

Stejná pravidla pro vyloučení správního řádu platí také u přijetí návrhu podle § 21 odst. 3 zákona o podpoře výzkumu.

Dílčí závěr č. 3

Na (ne)přijetí a výběr návrhu projektu (§ 21 odst. 3 a 7 zákona o podpoře výzkumu) je nutné aplikovat správní řád, navzdory jeho výslovnému vyloučení (§ 21 odst. 11). „Rozhoduje“ poskytovatel grantu. Doporučení odborného orgánu je jeden z podkladů, který musí při svém rozhodování vyhodnotit.

(3) Povaha „rozhodnutí“ o výběru návrhu projektu

Text zákona (hovoří o rozhodování, písemném zdůvodnění rozhodnutí, o zveřejňování rozhodnutí) spíše ukazuje **na vydání rozhodnutí v klasickém správním řízení** (tedy druhá a třetí část správního řádu), s odchylkami, které stanoví zákon o podpoře výzkumu.

Judikatura ani odborná literatura v oblasti veřejnoprávních smluv podle zákona o podpoře výzkumu ani obecněji v dotačních věcech však nedávají jasný závěr, jak se má postupovat (zda vydat rozhodnutí, či vyrozumění), pokud smlouva uzavřena není.

V případě dotace, kterou poskytuje Státní zemědělský a intervenční fond¹⁴ rovněž na základě žádosti veřejnoprávní smlouvou, Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 18. července 2013, čj. 1 Afs 61/2013-43,¹⁵ konstatoval, že rozhodnutí fondu o ukončení administrace (tzn. fakticky zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace) je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Uvedl, že toto rozhodnutí **nemůže být jen jiným postupem podle § 158 správního řádu**, a připustil odvolání k Ministerstvu zemědělství.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2016, čj. 10 As 216/2015-34, který se přímo věnuje postupu podle zákona o podpoře výzkumu, je uvedeno, že agentura svým úkonem rozhoduje o právech a povinnostech uchazečů, kteří prostřednictvím svých návrhů projektů žádají o dotace. „*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*

13 Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) – shrnutí. K návrhu, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, čj. předkladatele MF-43927/2016/11; dostupné

z <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAGLHVC2C>.

14 Dle zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů.

15 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. července 2013, čj. 1 Afs 61/2013-43, č. 2909/2013 Sb. NSS; dostupný na www.nssoud.cz.



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).“

K tomu závěru jsem se přiklonil i já ve své zprávě o šetření ze dne 12. května 2014, sp. zn. 6329/2012/VOP.¹⁶ Uvedl jsem, že pokud správní orgán nevyhoví žádosti o poskytnutí dotace podle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel, je povinen **vydat rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu**.

Vycházel jsem zejména z premisy, že podáním žádosti o dotaci je zahájeno správní řízení. Dohoda o poskytnutí dotace je vydána namísto rozhodnutí ve věci. Avšak v případě, že dohoda není uzavřena, musí být zahájené řízení formálně ukončeno, tedy vydáním negativního rozhodnutí.

I v důvodové zprávě k malým rozpočtovým pravidlům,¹⁷ podle kterých se dotace rovněž poskytují na základě veřejnoprávní smlouvy, je výslovně uvedeno, že pokud poskytovatel nevyhoví žádosti, vyzoomí žadatele o této skutečnosti s uvedením důvodu nevyhovění. Sdělení bude mít charakter **správního rozhodnutí**.

Nejvyšší správní soud však později v případě dotace pro soukromé školy,¹⁸ která se rovněž poskytuje na základě veřejnoprávní smlouvy, v rozhodnutí ze dne 25. října 2017, čj. 2 Afs 245/2016-43, konstatoval, že pokud poskytovatel neuzavře dohodu o poskytnutí dotace, **nevydává rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu**. Neuzavření dohody ve smyslu § 17 rozpočtových pravidel lze žalovat jako nezákonný zásah a nepoužije se § 14 rozpočtových pravidel (tedy úprava rozhodnutí o žádosti o dotaci). Půjde o vyzoomění podle části čtvrté správního řádu.

O jaký úkon tedy jde? Shrnu základní východiska:

- „rozhodnutí“ o výběru projektu je úkonem správního orgánu vůči podřízenému adresátu práva o právech a povinnostech tohoto adresáta,
- k vyloučení správního řádu (v § 21 odst. 11 zákona o podpoře výzkumu) se nepřihlíží,
- jsou vyloučena stěžejní ustanovení rozpočtových pravidel (§ 14g až 14q).

S ohledem na tato východiska lze vyslovit dva názory na povahu „rozhodování“ o žádosti o grant. Jak už jsem uvedl, oba závěry lze v tuto chvíli podložit judikaturou:

(A) **jde o klasické správní rozhodování podle části druhé a třetí správního řádu** (s odlišnostmi stanovenými zákonem o podpoře výzkumu)

Podle § 9 správního řádu je správní řízení postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci určité osobě zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti.

16 Dostupné v Evidenci stanovisek ochránce (ESO) <http://eso.ochrance.cz/>.

17 Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně k zákonu č. 24/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů; důvodová zpráva dostupná v ASPI.

18 Dle zákona č. 306/1999 Sb., o poskytování dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů.



Pokud by šlo o správní řízení, podáním žádosti o grant by bylo zahájeno správní řízení. Dohoda o poskytnutí dotace by byla vydána namísto rozhodnutí ve věci podle § 161 správního řádu. Avšak v případě, že dohoda není uzavřena, musí být zahájené řízení formálně ukončeno, tedy vydáním negativního rozhodnutí.

Při vedení správního řízení by poskytovatel byl povinen respektovat další postupy ve správním řízení (např. lhůty pro rozhodování). Ministerstvo financí jako gestor rozpočtových pravidel si bylo vědomo, že ne všechny součásti správního řízení jsou vhodné či nezbytné pro rozhodování o dotaci, proto v rozpočtových pravidlech navrholo některá ustanovení správního řádu vyloučit a podrobně upravit proces rozhodování (§ 14g až 14q). **Jestliže však zákon o podpoře výzkumu tato ustanovení vyloučil, vztahovala by se na postup podle tohoto zákona plně i celá druhá část správního řádu (na základě § 180 odst. 1 správního řádu) v otázkách, jejichž řešení je nezbytné.**

(B) žádost o grant je návrhem na uzavření smlouvy; poté je podepsána smlouva podle části páté správního řádu nebo vydáno vyrozmění podle části čtvrté správního řádu

V této výkladové variantě je návrh projektu považovaný za žádost o poskytnutí dotace podle rozpočtových pravidel pouze návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy. Poskytovatel buď smlouvu s žadatelem uzavře, nebo ho jen neformálně vyrozumí, že smlouva uzavřena nebude.

Na toto vyrozmění (na základě § 180 odst. 2 správního řádu) se bude aplikovat část čtvrtá správního řádu.

Správní rozhodnutí nebo vyrozmění?

Která z nabízených variant je správná, zodpoví až další vývoj dosud neustálené judikatury. Osobně se stále přikláním k závěru, že podáním žádosti je zahájeno **správní řízení** (varianta A), **neboť se na základě žádosti rozhoduje o právech a povinnostech žadatele. Je pro mě důležité, aby zejména samotný proces rozhodování měl určitá pravidla, aby byla např. zajištěna jednotnost, nezávislost, transparentnost, aby nedocházelo k průtahům a aby byla zachována i jiná práva účastníků.** Úprava správního řádu takový proces nabízí – správní řízení. Přesto jsou stále snahy tento proces různými způsoby obejít. Samozřejmě nevylučuji, aby zákonodárce ve zvláštních případech upravil odlišný, jednodušší postup (jaký nyní obsahují např. rozpočtová pravidla). Naopak takový postup vítám, neboť jsem si vědom, že správní řízení je komplikovaný proces obsahující mnoho institutů, které jsou pro konkrétní speciální případy nadbytečné.

I kdybych slevil z formálního hlediska a uvažoval o variantě B, je zásadní, že z § 154 i 170 správního řádu vyplývá, že na případné neformální sdělení o neuzavření smlouvy se budou obdobně/přiměřeně používat i jiné části správního řádu. Není mým cílem pro tuto variantu B vyjmenovat vše, co poskytovatel grantu musí ze správního řádu věcně aplikovat. Za nejdůležitější však lze považovat:

- ustanovení o vedení řízení (§ 15),
- doručování,
- zastupování,



- povinnost vést spis (tato povinnost vyplývá ze zákona o archivnictví¹⁹).

Výše uvedená judikatura uvádí, že vyrozumění (podle části čtvrté správního řádu) **musí být odůvodněno a musí být přezkoumatelné soudem.**

Dílčí závěr č. 4

Pokud není uzavřena smlouva o poskytnutí grantu, poskytovatel vyrozumí žadatele o neuzavření smlouvy. Zda má toto vyrozumění povahu správního rozhodnutí podle § 67 správního řádu, či neformálního sdělení podle § 154 správního řádu, není na základě judikatury Nejvyššího správního soudu jisté. Osobně se domnívám, že jde o rozhodnutí podle § 67 správního řádu. V každém případě toto vyrozumění musí obsahovat důvody, proč konkrétní projekt nebyl vybrán.

C.3 Obrana při neposkytnutí grantu (neuzavření smlouvy)

Stěžovatel namítal, že hodnocení žádostí se nelze nijak účinně bránit. Obrana, dle mého názoru, spočívá v podání stížnosti a/nebo správní žaloby.

C.3.1 Stížnost

Podle § 36 zákona o podpoře výzkumu Kontrolní rada agentury kontroluje rozdělování finančních prostředků Grantové agentury České republiky a projednává stížnosti na postup poskytovatele při hodnocení návrhu grantového projektu. Předkládá svá stanoviska předsednictvu Grantové agentury České republiky. Stanoviska, která jsou vydávána v rámci kompetence kontrolní rady Grantové agentury České republiky, jsou pro předsednictvo Grantové agentury České republiky závazná.

C.3.2 Pohled grantové agentury

Agentura uvedla, že pokud uchazeč nesouhlasí s hodnocením svého návrhu projektu, může podat stížnost ke kontrolní radě agentury podle § 36 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu. Na tento postup rady se aplikují také základní zásady činnosti správních orgánů a vnitřní předpisy agentury – jednací řád rady a statut agentury.

Rada se pak zabývá zejména otázkou, zda nebyla porušena pravidla veřejné soutěže, zda nedošlo k porušení předpisů upravujících postup orgánů agentury nebo zda nedošlo k osobní podjatosti členů hodnotících panel nebo odborných komisí.

C.3.3 Pohled zástupce veřejné ochránkyně práv

Ze zákona vyplývá, že se rozhodnutí poskytovatele, zda grant danému projektu přidělí, opírá o výsledky hodnocení (doporučení). Může se od něj i odchýlit (pokud své rozhodnutí řádně zdůvodní a rozhodnutí i zdůvodnění zveřejní).²⁰ Obrana proti nevybrání projektu tak, podle mého názoru, může spočívat v obraně proti „rozhodnutí“ o nepřidělení grantu.

Uchazeč (ale i jiná osoba²¹) může podat stížnost na postup poskytovatele při hodnocení návrhu grantového projektu (dle § 36 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu). Jelikož vyřízení

19 Viz § 63 odst. 1 a 2 zákona č. 499/2004 Sb., srov. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4. S. 1224.

20 Viz § 21 zákona o podpoře výzkumu.

21 Stížnost není omezena jen na účastníky veřejné soutěže, může ji podat kdokoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2016, čj. 10 As 216/2015-34, č. 3484/2016 Sb. NSS; dostupný na www.nssoud.cz).



stížnosti není v zákoně o podpoře výzkumu blíže upraveno, považuji za nutné hledat subsidiární úpravu ve správním řádu. Z něj bych aplikoval ustanovení o stížnosti (tedy § 175 správního řádu). Z uvedené úpravy plyne např. 60denní lhůta pro vyřízení stížnosti (§ 175 odst. 6 správního řádu). Procesně se postupuje podle části čtvrté správního řádu a výsledkem je sdělení. Na vyřízení stížnosti není právní nárok.²²

Jak zdůraznil Nejvyšší správní soud,²³ stížnost na postup poskytovatele při hodnocení návrhu projektu (zde podle § 36 odst. 7 zákona o podpoře výzkumu) není v tomto případě řádným opravným prostředkem, který by byl neúspěšný uchazeč o účelovou podporu povinen vyčerpat před podáním správní žaloby. Nejvyšší správní soud považuje tuto stížnost spíše za podnět k uplatnění dozorčích mechanismů než opravný prostředek.²⁴

Mám za to, že v rámci vyřizování stížnosti se kontrolní rada bude zabývat tím, zda poskytovatel svůj postup řádně zdůvodnil, zda je přezkoumatelný, zda důkazy (tj. i doporučení) zhodnotil v souladu se zásadou volného hodnocení (a tedy, zda se neměl od hodnocení odchýlit). Jak uvádí judikatura,²⁵ při vyřizování stížnosti nelze rezignovat na náležité vypořádání stížnosti a prověření dodržení pravidel veřejné soutěže a náležitého odůvodnění svého rozhodnutí jen proto, že nejde o standardní správní řízení.

Pokud by při vyřízení stížnosti kontrolní rada nerozuměla odborným otázkám, které odborný orgán hodnotil, je možné opět využít odborníků (děje se tak např. u posuzování stupně závislosti pro účely odvolacího řízení podle zákona o sociálních službách²⁶).

Dílčí závěr č. 5

Vyřízení stížnosti proti postupu poskytovatele při hodnocení návrhu projektu se subsidiárně řídí § 175 správního řádu.

C.4 Správní žaloba

Pokud uchazeč nesouhlasí s hodnocením svého návrhu projektu, může podat (vedle stížnosti ke kontrolní radě agentury) správní žalobu.

Obranou proti neuzavření dotační smlouvy je v souladu s judikaturou **žaloba na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením** (§ 82 a násl. soudního řádu správního). Jiná rozhodnutí však stanoví, že **obranou je žaloba proti rozhodnutí** (§ 65 a násl. soudního řádu správního). K judikatornímu rozporu viz výše (část C.2.2 bod 3). Uvedená judikatura se však přímo netýká veřejné soutěže ve výzkumu, vývoji a inovacích.

Ojedinelé rozhodnutí vztahující se přímo k zákonu o podpoře výzkumu hovoří o žalobě proti rozhodnutí (§ 65 a násl. soudního řádu správního). Ač postupy agentury nepovažuje

22 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2010, čj. 4 Aps 2/2010-44, č. 2339/2011 Sb. NSS; dostupný na www.nssoud.cz.

23 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. září 2016, čj. 10 As 216/2015-34; dostupného na www.nssoud.cz.

24 Teoreticky lze uvažovat, že pokud by rozhodování o žádosti o grant bylo klasickým rozhodováním dle správního řádu, podpůrně by se pro stížnost mohla použít ustanovení o odvolání ve správním řádu jako nejbližší právní úprava. Povaha vyřízení stížnosti by se tím změnila, včetně hodnocení, zda jde o nezbytnou obranu před podáním správní žaloby. Tyto úvahy však prozatím nechávám stranou a budu následovat citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

25 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. června 2015, čj. 9 A 22/2012-71; dostupný na www.nssoud.cz.

26 Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.



za rozhodování podle druhé a třetí části správního řádu (s odkazem na výslovné vyloučení správního řádu u daných postupů v zákoně o podpoře výzkumu), považuje postup agentury za rozhodnutí, které musí být řádně odůvodněné a přezkoumatelné.²⁷

Vzhledem k tomu, že judikaturu je nutné prozatím pokládat za nejednoznačnou, považují z procesní opatrnosti za vhodné podávat obě žaloby.²⁸

Stížnost, jak už je uvedeno, není řádným opravným prostředkem a není nezbytnou obranou před podáním správní žaloby (je důležité, že i přes podání stížnosti běží lhůta pro podání správní žaloby!).²⁹

Dílčí závěr č. 6

Obranou proti nevyhovění žádosti o grant je správní žaloba (aniž předtím musela být podána stížnost). Z procesní opatrnosti až do vyjasnění správného žalobního typu považují za vhodné podávat žalobu proti rozhodnutí i žalobu zásahovou.

C.5 Spory ze smluv o poskytnutí grantu

Ustanovení § 9 správního řádu stanoví, že smlouvy o poskytnutí podpory musejí obsahovat mj. způsob řešení sporů. Dále je zde stanoveno, že pokud: „[n]estanoví tento zákon jinak, řídí se smlouva o poskytnutí podpory ustanoveními občanského zákoníku“.

V § 14 odst. 3 zákona o podpoře výzkumu je výslovně uvedeno, že při porušení závazků ze smlouvy o poskytnutí podpory se postupuje podle příslušných smluvních ujednání a podle občanského zákoníku.

V souladu s § 169 správního řádu spory z veřejnoprávních smluv rozhoduje ve sporném řízení (podle § 141 správního řádu) správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou smlouvy. Proti tomuto rozhodnutí není přípustné odvolání ani rozklad.

C.5.1 Pohled grantové agentury

Při řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy by se mělo postupovat podle § 169 správního řádu a teprve rozhodnutí příslušného orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví (žaloba podle § 65 soudního řádu správního). Prozatím však v praxi u agentury nedošlo k žádnému sporu z veřejnoprávní smlouvy.

C.5.2 Pohled zástupce veřejné ochránkyně práv

Pokud bych vyšel z textu zákona, spory ze smluv by měly být řešeny podle občanského zákoníku. Tento postup je však víc než absurdní vzhledem k tomu, že jde o veřejnoprávní smlouvu. Navíc občanský zákoník je hmotněprávní norma neobsahující pravidla pro řešení sporů.

Souhlasím s názorem agentury, že spory z uzavřené smlouvy je nutné řešit pomocí § 169 ve spojení s § 141 správního řádu, tzn. ve sporném řízení. Spory ze subordinačních veřejnoprávních smluv má řešit správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou smlouvy. Kdo je nadřízený orgán (pro tyto účely), je uvedeno v § 178 odst. 1 a 2

27 Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. června 2015, čj. 9 A 22/2012-71; dostupný na www.nssoud.cz.

28 Podáním nesprávného typu žaloby žalobce může promeškat lhůtu pro podání správného typu, pokud se později dozví, že podal nesprávný typ.

29 Srov. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2014, čj. 11 A 262/2011-28; www.nssoud.cz.



správního řádu. V daném případě není zcela jasné, kdo v případě agentury má tímto orgánem být, neboť žádné pravidlo upravené v uvedeném ustanovení nedopadá na tento případ. **Osobně se domnívám, že spor by měla rozhodovat Kontrolní komise Grantové agentury jako kontrolní orgán Grantové agentury České republiky.**

Z právně teoretického hlediska je však nutné vypořádat se s textem zákona o podpoře výzkumu, který při řešení sporu odkazuje na občanský zákoník, a to buď výkladem, či jeho změnou.

Zdůrazňuji (jak je již výše uvedeno), že proti rozhodnutí ve sporu ze smlouvy není přípustné odvolání ani rozklad. Proti rozhodnutí vydanému v tomto sporném řízení se lze bránit správní žalobou (proti rozhodnutí podle § 65 a násl. soudního řádu správního).

Dílčí závěr č. 7

Spory mezi příjemcem a poskytovatelem po uzavření smlouvy o grantu se řeší ve sporném řízení podle správního řádu (§ 169 ve spojení s § 141 správního řádu). Proti rozhodnutí ve sporném řízení lze podat správní žalobu (podle § 65 a násl. soudního řádu správního).

C.6 Právní postavení navrhovatele, tj. potenciálního řešitele projektu

C.6.1 Pohled grantové agentury

Stěžovatel z pohledu zákona o podpoře výzkumu nebyl ani uchazečem, ani potenciálním příjemcem. Byl v pozici navrhovatele, tj. potenciálního řešitele. V této pozici může sice podat stížnost, nicméně je obvyklé, že případné stížnosti na postupy poskytovatele jsou zasílány přímo statutárním orgánem uchazeče, případně příjemce. Otázka aktivní legitimace by však byla důležitá v případě správní žaloby.

C.6.2 Pohled zástupce veřejné ochránkyně práv

V tomto bodu s agenturou souhlasím.

D. Informace o dalším postupu

Grantová agentura chybí tím, že nesprávně vylučuje použití správního řádu na rozhodování o výběru návrhu podle § 21 odst. 3 a 7 zákona o podpoře výzkumu (vyjma části páté o veřejnoprávních smlouvách) a nepřipouští aplikaci § 180 správního řádu.

Zprávu zasílám předsedkyni Grantové agentury České republiky RNDr. Alici Valkárové, DrSc., a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřila ke zjištěným pochybením a informovala mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 15. července 2019

JUDr. Stanislav Křeček v. r.

zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)