



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Martina Lachmanna a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobkyně: **PEDOP s.r.o.**
sídlem Lipovec 367
zastoupena JUDr. Tomášem Doležalem, Ph.D., advokátem
sídlem U Hranic 3221/16, Praha 10

proti

žalovanému: **Státní fond životního prostředí České republiky**
sídlem Olbrachtova 2006/9, Praha 4

v řízení o žalobě proti rozhodnutí přezkumné komise žalovaného přijatému na jednání dne 13. 4. 2016 a zaznamenanému v zápisu č. j. SFZP 049194/2016,

takto:

- I. Rozhodnutí přezkumné komise Státního fondu životního prostředí České republiky přijaté na jednání dne 13. 4. 2016 a zaznamenané v zápisu č. j. SFZP 049194/2016 pod bodem y) je **nicotné**.

- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu nákladů řízení ve výši 13 200 Kč k rukám JUDr. Tomáše Doležala, Ph. D., advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se domáhala vyslovení nicotnosti a alternativně zrušení rozhodnutí přezkumné komise žalovaného přijatého na jednání dne 13. 4. 2016 a zaznamenaného v zápisu z tohoto jednání č. j. SFZP 049194/2016. Napadeným rozhodnutím byl zamítnut opravný prostředek, který žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2016, jímž byla zamítnuta žádost žalobkyně o podporu projektu *Snížení emisí TZL společnosti PEDOP s.r.o.* z operačního programu Životní prostředí.

II. Napadené rozhodnutí

2. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni sděleno prostřednictvím elektronického portálu, a to se stručným odůvodněním spočívajícím v závěru, že přezkumná komise neshledala zdůvodnění žádosti o přezkum relevantní. Jelikož podmínky kontroly přijatelnosti nebyly splněny, rozhodla přezkumná komise o vyřazení žádosti z dalšího hodnocení.

3. V zápise z jednání přezkumné komise je uvedeno další odůvodnění rozhodnutí, které však žalobkyni nebylo oznámeno (odpovídalo však odůvodnění prvostupňového rozhodnutí o zamítnutí žádosti ze dne 11. 3. 2016). Je zde uvedeno, že žádost nevyhovovala podmínkám, neboť z ní nebyla vyčleněna instalace stabilního skrápěče.

III. Žaloba

4. Žalobkyně s odkazem na ustanovení § 1 odst. 5 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, (dále jen „zákon o SFŽP“) tvrdila, že věcně příslušným k rozhodování o žádosti v prvním stupni byl ministr životního prostředí. Prvostupňové rozhodnutí žalovaného je proto nicotné, a v důsledku toho je nicotné i rozhodnutí přezkumné komise o opravném prostředku.

5. Zároveň žalobkyně tvrdila, že napadené rozhodnutí je nezákonné. Její projekt snížení prašnosti z plošných zdrojů totiž splňoval podmínky oblasti podpory h) v rámci prioritní osy 2 operačního programu Životní prostředí. Požadavek správních orgánů, aby byla z projektu vydělena skrápěcí nástavba pořizovaného stroje, není realistický, neboť skrápěcí část je nedílnou součástí stroje.

IV. Vyjádření žalovaného

6. Žalovaný uvedl, že o žádosti rozhodoval na základě delegované pravomoci řídicího orgánu operačního programu. Řídicím orgánem je Ministerstvo životního prostředí, které však s žalovaným jako zprostředkujícím subjektem uzavřelo dohodu o řízení části operačního programu podle čl. 123 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)

č. 1303/2013, 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“).

7. Žádost o proplacení projektu byla nejprve zamítnuta jako nevyhovující. Následně žalobkyně uplatnila žádost o přezkum, kterou je však nutno chápat jako vyjádření žalobkyně před vydáním rozhodnutí, na jehož základě žádost opětovně posoudila přezkumná komise žalovaného, která definitivně rozhodla o jejím zamítnutí. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného mohla žalobkyně podat odvolání k Ministerstvu životního prostředí, což však neučinila.

8. Pokud jde o věc samu, setrval žalovaný na názoru, že projekt žalobkyně nevyhovoval stanoveným podmínkám pro čerpání prostředků z operačního fondu. Technické řešení neobsahující skrápěcí systém na trhu dostupné je, avšak žalobkyně i přes upozornění trvala na projektu v původní podobě.

V. Procesní otázky

9. Nejprve je třeba vyjasnit, které správní rozhodnutí žalobkyně napadá a kdo je žalovaným. V žalobě bylo původně jako žalovaný označeno Ministerstvo životního prostředí a žalobním petitem bylo navrženo prohlášení nicotnosti, respektive zrušení „rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ČR ze dne 25. 4. 2015“.

10. Soud však při předběžném posouzení žalobních tvrzení a obsahu správního spisu dospěl k závěru, že napadeným rozhodnutím je rozhodnutí přezkumné komise Státního fondu životního prostředí ČR ze dne 13. 4. 2015 o žádosti o přezkum rozhodnutí ze dne 11. 3. 2016. Jelikož je žalovaný určen přímo ustanovením § 69 s. ř. s. jako správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, informoval soud účastníky řízení, že za žalovaného bude nadále považovat Státní fond životního prostředí ČR. Zároveň nebylo třeba žalobkyni vyzývat ke změně žalobního petitu, neboť z žaloby jako celku bylo zřejmé, proti kterému rozhodnutí směřuje, přičemž žaloba podle § 65 s. ř. s. „obsahuje návrh rozsudku, je-li z ní zřejmé, [zrušení] jakého rozhodnutí se žalobce domáhá“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2006, č. j. 1 Afs 127/2005 - 105).

11. Desátý senát městského soudu je si vědom skutečnosti, že patnáctý senát ve zcela analogických věcech, o nichž rozhodl rozsudky ze dne 21. 3. 2019, č. j. 5 A 108/2016 - 50, a č. j. 5 A 109/2016 - 52, (věci byly přerozděleny patnáctému senátu změnou rozvrhu práce) jednal jako s žalovaným s Ministerstvem životního prostředí. Patnáctý senát se však v uvedených rozsudcích otázkou, kdo je žalovaný, nezabýval, a tedy se vůči jeho úvaze desátý senát nemůže vymezit. Kasační stížnost proti rozsudkům patnáctého senátu nebyla podána, a tedy věc neposuzoval ani Nejvyšší správní soud. Desátý senát tedy i při vědomí

odlišného postupu patnáctého senátu setrvává na názoru, že rozhodoval-li Státní fond životního prostředí ČR, musí být na základě § 69 s. ř. s. žalovaným on.

VI. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Městský soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Jelikož soud z úřední povinnosti zjistil, že napadené rozhodnutí je nicotné, vyslovil jeho nicotnost bez nařízení ústního jednání v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s.

13. Nejprve se soud zabýval námitkami nicotnosti, které byly uplatněny v žalobě. Žalobkyně tvrdila, že o žádosti měl v prvním stupni rozhodovat ministr životního prostředí, a prvostupňové rozhodnutí žalovaného tedy trpí absolutním nedostatkem věcné příslušnosti ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu. Této argumentaci však nelze přisvědčit.

14. Žalobkyně se opírá o § 1 odst. 5 zákona o SFŽP, dle něžž „[o] poskytování prostředků z Fondu rozhoduje ministr životního prostředí“. Toto ustanovení však na nyní projednávanou věc nedopadá, neboť ve věci sice rozhodoval žalovaný, nerozhodoval však o poskytování prostředků ze Státního fondu životního prostředí ČR, jejichž původem jsou příjmy podle § 2 odst. 1 zákona o SFŽP, tedy především poplatky a pokuty vybírané na úseku ochrany životního prostředí. Žalovaný rozhodoval o poskytnutí prostředků z operačního programu Životní prostředí Evropské unie. Na rozhodování o těchto prostředcích se však vztahují jiné právní předpisy než zákon o SFŽP, zejména zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, (dále jen „rozpočtová pravidla“) a nařízení č. 1303/2013.

15. Důvod nicotnosti prvostupňového, a potažmo i druhostupňového rozhodnutí žalovaného tvrzený v žalobě tedy nebyl dán. Soud však důvody nicotnosti podle § 76 odst. 2 s. ř. s. zkoumá i bez návrhu.

16. Žalovaný ve věci rozhodl celkem dvakrát. Poprvé byla žádost zamítnuta rozhodnutím ze dne 11. 3. 2016, proti němuž žalobkyně brojila žádostí o přezkum rozhodnutí. O této žádosti potom rozhodla k tomu zřízená přezkumná komise žalovaného dne 13. 4. 2016. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že obě tato rozhodnutí byla součástí prvostupňového posuzování žádosti, přičemž žádost o přezkum představovala pouze možnost žalobkyně k věci se vyjádřit podle § 36 odst. 3 správního řádu, a na základě tohoto vyjádření bylo prvostupňové posouzení žádosti opětovně provedeno přezkumnou komisí. Žalovaný má za to, že až proti rozhodnutí přezkumné komise, které považuje za finální prvostupňové rozhodnutí, bylo možné podat odvolání, které však žalobkyně nepodala.

17. Pokud by měl žalovaný pravdu, bylo by nutné žalobu odmítnout a postoupit ji podle § 46 odst. 5 s. ř. s. orgánu příslušnému k rozhodnutí o odvolání. Žalovaný se však v hodnocení procesního vývoje věci mylí.

18. Za rozhodnutí vydané o žádosti v prvním stupni je třeba považovat již rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 3. 2016, které bylo žalobkyni sděleno prostřednictvím příslušného elektronického portálu. Dokument je nadepsán „*Zamítnutí projektu*“ a je v něm uvedeno: „*Dobrý den, byla provedena kontrola přijatelnosti Vaší žádosti ... na základě které bylo zjištěno, že žádost o podporu nesplnila podmínky přijatelnosti. ... Proti výsledku můžete podat Žádost o přezkum rozhodnutí ve lhůtě do 14-ti kalendářních dnů od doručení oznámení prostřednictvím MS2014+.*“ Odůvodnění zamítnutí žádosti bylo pak přiloženo v odděleném dokumentu taktéž dostupném v daném portálu.

19. Akt žalovaného ze dne 11. 3. 2016 splňuje formální i materiální znaky rozhodnutí o žádosti. Aby byl akt správního orgánu považován za rozhodnutí, musí splňovat zaprvé znak formální, tedy že právní předpisy předpokládají vydání formalizovaného rozhodnutí (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 - 98, č. 2206/2011 Sb. NSS, body 17 a 23). Na nyní projednávanou věc je aplikovatelné ustanovení § 14 odst. 3 věty první rozpočtových pravidel ve znění do 31. 12. 2017, dle něž „*[o] poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce*“. Vydání formalizovaného rozhodnutí o žádosti tedy zákonem předvídáno je. Zároveň akt zamítající žádost o poskytnutí dotace naplňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím je zasahováno do právní sféry žadatele, a to i v případě nenárokových dotací (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, č. 3324/2016 Sb. NSS, body 25 až 31).

20. Akt žalovaného ze dne 11. 3. 2016, jímž byla žádost zamítnuta, byl rozhodnutím o zamítnutí žádosti, jehož vydání zákon předpokládá. Žalobkyně jím byla informována, že žalovaný projekt z konkrétních důvodů vyhodnotil jako nezpůsobilý k proplacení, a tedy žádost zamítl. Dokument byl výslovně označen jako rozhodnutí a žalobkyně v něm byla poučena o možnosti podat opravný prostředek, kterým měla být žádost o přezkum rozhodnutí. Dne 11. 3. 2016 tedy bylo vydáno rozhodnutí žalovaného o zamítnutí žádosti v prvním stupni.

21. Žalovaný svou pravomoc, respektive věcnou příslušnost k rozhodnutí o žádosti odvozoval od delegační dohody uzavřené s Ministerstvem životního prostředí jako řídicím orgánem operačního programu Životního prostředí. Podle čl. 123 odst. 7 nařízení č. 1303/2013 „*[může] řídicí orgán pověřit řízením části operačního programu zprostředkující subjekt, a to písemnou dohodou mezi zprostředkujícím subjektem a ... řídicím orgánem*“. Na základě písemné dohody uzavřené podle právě citovaného ustanovení mezi Ministerstvem životního prostředí jako řídicím orgánem a žalovaným jako zprostředkujícím subjektem může na žalovaného být přenesena rozhodovací pravomoc ministerstva jako řídicího orgánu týkající se poskytování prostředků z fondů Evropské unie (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 114/2017 - 58, body 42 až 51).

22. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkazoval na dohodu uzavřenou mezi ním a Ministerstvem životního prostředí dne 13. 4. 2016. Od této dohody však pravomoc

žalovaného k vydání prvostupňového rozhodnutí odvodit nelze, protože rozhodnutí bylo vydáno dne 11. 3. 2016, tedy ještě před uzavřením dohody. Součástí správního spisu však byla obdobná dohoda uzavřená již dne 17. 6. 2015, která se na nyní projednávanou věc vztahuje. Podle čl. 4 odst. 3 písm. h) této dohody byla na žalovaného přenesena mimo jiné pravomoc k „posouzení přijatelnosti žádosti o podporu“. Žalovaný tedy byl věcně příslušný k rozhodnutí o žádosti v prvním stupni. Prvostupňové rozhodnutí ze dne 11. 3. 2016 o zamítnutí žádosti proto není nicotné.

23. Dále však vzniká otázka, jak posoudit opravný prostředek nazvaný jako *žádost o přezkum rozhodnutí* a rozhodnutí o něm vydané přezkumnou komisí žalovaného. Žalovaný tvrdil, že dne 11. 3. 2016 pouze informoval žalobkyni, že se chystá žádost zamítnout, a prostřednictvím žádosti o přezkum jí dal prostor k vyjádření se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu. Tak tomu ovšem nebylo. Pokud chtěl žalovaný dát žalobkyni prostor k vyjádření před vydáním rozhodnutí, měl tak učinit. Namísto toho však žalobkyni oznámil, že žádost byla zamítnuta a že proti tomuto rozhodnutí může podat opravný prostředek. Pokud by žalobkyně žádost o přezkum rozhodnutí nepodala, již by o věci nebylo dále rozhodováno a akt ze dne 11. 3. 2016 by představoval konečné rozhodnutí o zamítnutí žádosti v prvostupňovém řízení. Žalovaný tedy zjevně žádost o přezkum rozhodnutí chápal jako opravný prostředek podobný odporu proti příkazu podle § 150 odst. 3 správního řádu, a na jeho základě opětovně rozhodoval v prvním stupni, přičemž k tomuto rozhodování byla v rámci žalovaného funkčně příslušná přezkumná komise. Takto pojatý opravný prostředek proti rozhodnutí podle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel však nemá oporu v zákoně.

24. Státní moc lze podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. To znamená, že správní orgán nemůže rozhodovat o opravném prostředku proti rozhodnutí, pokud existence tohoto opravného prostředku není předpokládána zákonem; pravidly pro přidělování dotací vydávanými dotačními orgány opravný prostředek zakotven být nemůže (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 5. 2017, č. j. 4 Afs 60/2017 - 40, bod 27; a ze dne 15. 8. 2018, č. j. 6 Afs 109/2018 - 43, bod 20). Jelikož zákon nepředpokládá podání žádosti o přezkum rozhodnutí, o níž by rozhodoval prvostupňový správní orgán, tento opravný prostředek neexistuje a žalovaný o něm ani nemohl rozhodovat. Rozhodnutím o zamítnutí žádosti ze dne 11. 3. 2016 tedy bylo prvostupňové řízení definitivně skončeno.

25. Na rozhodnutí o zamítnutí žádosti podle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel však je aplikovatelný správní řád, a proto proti němu lze podat odvolání (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 Afs 161/2018 - 40, bod 18). Opravný prostředek žalobkyně označený, v souladu s mylným poučením uvedeným v prvostupňovém rozhodnutí, jako žádost o přezkum rozhodnutí, tedy bylo namístě dle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu podle jeho obsahu posoudit jako odvolání proti rozhodnutí ze dne 11. 3. 2016. K rozhodnutí o odvolání však nebyla příslušná přezkumná komise žalovaného,

nýbrž Ministerstvo životního prostředí. Podle § 89 odst. 1 správního řádu je odvolacím orgánem nejbližší nadřízený správní orgán. Jelikož zákon nestanoví, kdo je při rozhodování podle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel nadřízeným orgánem žalovaného, uplatní se § 178 odst. 2 věta čtvrtá za středníkem správního řádu, dle níž je nadřízeným správním orgánem právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy pověřil. Jak bylo uvedeno výše, rozhodováním ve věcech žádostí o podporu s operačního programu Životní prostředí byl žalovaný pověřen Ministerstvem životního prostředí. Ministerstvo je tedy pro tyto účely nadřízeným orgánem žalovaného a orgánem příslušným k rozhodování o odvolání. (V současné době by k témuž závěru bylo možné dospět na základě § 1 odst. 12 zákona o SFŽP, dle něž je žalovaný podřízen ministerstvu ve věcech správy daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění, avšak toto ustanovení je účinné až od 1. 1. 2018, v době vydání napadeného rozhodnutí neexistovalo, a proto jej soud v nyní projednávané věci nemůže použít.)

26. Pokud o odvolání rozhodla přezkumná komise žalovaného namísto Ministerstva životního prostředí, zatížila své rozhodnutí absolutním nedostatkem věcné příslušnosti, který představuje důvod nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. Napadené rozhodnutí přezkumné komise žalovaného je tedy nicotné, neboť nemohlo obstát ani jako rozhodnutí o neexistujícím oprávněném prostředku, kterým měla být žádost o přezkum rozhodnutí, ani jako rozhodnutí o odvolání, o kterém má rozhodovat Ministerstvo životního prostředí.

27. V pokračujícím řízení žalovaný žádost o přezkum rozhodnutí posoudí jako odvolání a bude postupovat podle § 86 a následujících správního řádu. Odvolacím orgánem bude Ministerstvo životního prostředí. Na řízení nebude aplikovatelné ustanovení § 14q odst. 2 rozpočtových pravidel v současném znění, které podání odvolání vylučuje, protože podle přechodného ustanovení čl. II bodu 1 novelizačního zákona č. 367/2017 Sb. se na řízení o žádostech podaných přede dnem účinnosti novelizačního zákona vztahují rozpočtová pravidla ve znění před novelou.

VII. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

28. Z výše uvedených důvodů soud napadené rozhodnutí v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. prohlásil za nicotné. Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. jsou správní orgány v dalším řízení vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku.

29. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., dle něž má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který měl ve věci úspěch. V nyní projednávané věci byla plně úspěšná žalobkyně. Její náklady tvoří jednak zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta za tři úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy převzetí právního zastoupení, podání návrhu ve věci samé a repliky k vyjádření

žalovaného. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč ($3 \times 3\,100 = 9\,300$). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon ($3 \times 300 = 900$). Odměna advokáta tak činí 10 200 Kč. Advokát není plátcem DPH. Spolu se soudním poplatkem tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 13 200 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 10. března 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu