



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **Ing. Z. P.**, bytem P., zast. Mgr. Michalem Šebánkem, advokátem se sídlem Matoušova 515/12, Praha 5 - Smíchov, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí** se sídlem Vršovická 1442/65 Praha 10, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 28. 3. 2012, čj. 065888/2012,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 28. 3. 2012, čj. 065888/2012, je v části týkající se zamítnutí odvolání žalobce nicotné.**
- II. **Rozhodnutí podepsané náměstkem ředitele Státního fondu životního prostředí ze dne 29. 12. 2011, čj. SFZP 255443/2011, je nicotné.**
- III. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 19.616,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám Mgr. Michala Šebánka, advokáta.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal svou žalobou zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného, kterým byly zamítnuty jeho námitky proti rozhodnutí Státního fondu pro životní prostředí České republiky ze dne 29. 12. 2011, č. j. SFZP 255443/2011, jímž byla zamítnuta žádost žalobce o poskytnutí podpory z programu Zelená úsporám č. 13764917.

Z obsahu správního a soudního spisu zdejší soud zjistil tyto podstatné skutečnosti:

Dne 27. 10. 2010 podal žalobce u Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“ nebo „Fond“) žádost o poskytnutí podpory z programu Zelená úsporám. Dne 21. 4. 2011 byla žalobci doručena výzva Fondu, aby odstranil nedostatky žádosti. Zároveň byl poučen, že v případě nedoplnění žádosti v souladu s touto výzvou předloží Fond žádost k další administraci v podobě, v jaké se bude nacházet k poslednímu dni lhůty stanovené pro doplnění žádosti. Dne 29. 12. 2011 byla žádost žalobce zamítnuta s odůvodněním, že žalobce svou žádost nedoplnil řádně a nesplnil tak podmínky pro

poskytnutí podpory z programu Zelená úsporám. Žalobce byl současně poučen, že do 5 dnů od doručení rozhodnutí lze podat námitky k ministrovi životního prostředí. Takto žalobce učinil. Následně dne 10. 4. 2012 bylo žalobci Fondem doručeno „Vyrozumění o rozhodnutí o námitkách“, v němž byl žalobce informován, že ministr životního prostředí rozhodnutím č. 065888/2012 ze dne 28. 3. 2012 napadené rozhodnutí prvního stupně potvrdil. Žalobce následně podal žalobu ke zdejšímu soudu.

V podané žalobě namítá žalobce, že jeho žádost byla zamítnuta kvůli jiným nedostatkům, než jejichž odstranění bylo požadováno ve výzvě k odstranění nedostatků. Tím správní orgán postupoval dle žalobce diskriminačně, netransparentně a libovolně. Nadto žalobce poukazuje na to, že ve výzvě k odstranění nedostatků žádosti namísto použití souvislých, srozumitelných a úplných vět, které by nedostatky jasně a srozumitelně popsaly tak, aby bylo jasné, jak je napravit, byly ve výzvě nedostatky popsány heslovitě, útržkovitě, bez specifikování konkrétních nesprávných údajů apod. Nejedná se ani o „nedostatky žádosti“, jak uváděl správní orgán, ale příloh žádosti, přičemž bylo požadováno opravit dokumenty, které byly již v době podání žádosti v pořádku. Pro bližší argumentaci žalobce v tomto směru cituje ze svých námitek proti rozhodnutí prvního stupně.

Žalobce dále namítá, že napadené rozhodnutí mu nebylo doručeno řádně a že dle jeho zjištění, je běžnou praxí, že Fond pouze dopisem vyrozumí účastníka, jehož námitky byly zamítnuty, o tom, že takové rozhodnutí bylo vydáno. Žalovaný tak odepřel žalobci možnost seznámit se s důvody, pro které jeho námitky byly zamítnuty. Vedle toho v poučení uvedeném v rozhodnutí prvního stupně ohledně možnosti podat námitky, není vůbec uvedeno, jakým právním či interním předpisem je námitkové řízení upraveno. Pokud snad k tomu existuje směrnice vydaná žalovaným, což není žalobci známo, a ta nepředpokládá, že se bude rozhodnutí o námitkách doručovat účastníkům řízení byť jen zveřejněním na úřední desce, pak podle žalobce taková směrnice odporuje ústavnímu pořádku a základní pravidlům právního státu. O právech žalobce jako účastníka řízení se tak rozhoduje za „zavřenými dveřmi“, což otevírá velký prostor pro libovůli a potažmo korupci.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Nejprve zdejší soud vážil, zda napadené rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví, a konstatuje, že danou otázku vyřešil Nejvyšší správní soud, jenž v rozsudku ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012-44, dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria stanovená v § 65 odst. 1 s. ř. s., a dále vyslovil, že ustanovení „§ 14 odst. 4 (nyní odst. 5 – pozn. zdejšího soudu) *rozpočtových pravidel* [které znělo: Na rozhodnutí podle odstavce 3 /nyní odstavec 4/ se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání. – pozn. zdejšího soudu) ... *v žádném případě nemůže dopadat na rozhodnutí o dotaci poskytované ze Státního fondu životního prostředí. Výluku ze soudního přezkumu podle tohoto ustanovení nelze aplikovat ani analogicky. To vyplývá z principu presumpce přezkumu obsaženého v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Na základě něj musí správní soudy podrobit přezkumu akty veřejné moci, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen ... Výluku ze soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí neobsahuje ani soudní řád správní.*“

K otázce přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí ve správním soudnictví lze tedy uzavřít, že neexistuje žádná zákonná výluka, která by vyjímala rozhodnutí o poskytnutí dotace ze SFŽP ze soudního přezkumu.

Dále se zdejší soud s ohledem na formální hromadnou podobu napadeného aktu zabýval otázkou, co je vlastně žalobou napadeným rozhodnutím. Rozhodnutí ministra životního prostředí o nevyhovění námitkám proti rozhodnutí prvního stupně má dvě části. V první části je konstatováno, že se námitkám nevyhovuje a že seznam, o které žádosti se jedná, je uveden v příloze. Následuje příloha v podobě tabulky týkající se mnoha (stovek až tisíců) žádostí o poskytnutí dotace (jedné žádosti odpovídá jeden řádek tabulky). Zdejší soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí tvoří jednak úvodní (obecná) část a příslušný řádek tabulky týkající se žádosti podané žalobcem, tedy že součástí napadeného rozhodnutí nejsou ostatní řádky týkající se jiných žádostí a jiných žadatelů. V opačném případě by došlo k absurdní situaci, že by nynější soudní řízení zahrnovalo rozhodování o právech a povinnostech stovek jiných žadatelů, kteří se ničeho takového ovšem nedomáhali, a že by dalece překračovalo předmět správního řízení, který žalobce vymezil svou žádostí (žádal o jednu konkrétní dotaci a právě jen v této věci byl účastníkem řízení, nebyl účastníkem řízení o stovkách žádostí o dotaci podaných jinými žadateli).

Poté soud z úřední povinnosti zkoumal, zda napadené rozhodnutí není nicotné. Nejprve tuto otázku hodnotil u rozhodnutí prvního stupně a dospěl k závěru, že toto rozhodnutí bylo vydáno subjektem, který k tomu není věcně vůbec příslušný.

Předně rozhodnutí prvního stupně je uvozeno slovy „Ministr životního prostředí rozhodl v souladu s § 1 odst. 5 zákona č. 388/1991 Sb.“, ale rozhodnutí je (dle znění podpisové doložky) podepsáno Mgr. Tomášem Podivínským, u jehož podpisu je uvedeno „Náměstek ředitele, Úsek řízení ostatních programů, Státní fond životního prostředí ČR“. Z toho je patrné, že rozhodnutí prvního stupně fakticky nevydal ministr životního prostředí, ale Fond, potažmo náměstek jeho ředitele.

K další argumentaci je vhodné ocitovat relevantní právní úpravu, tj. § 1 a 4 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění účinném do 31. 8. 2012:

§ 1

- (1) Zřizuje se Státní fond životního prostředí České republiky (dále jen „Fond“).*
- (2) Fond je jinou státní organizací. Rozsah činnosti Fondu stanoví statut.*
- (3) Správcem Fondu je ministerstvo životního prostředí (dále jen „ministerstvo“).*
- (4) V čele Fondu je ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr životního prostředí (dále jen „ministr“).*
- (5) O poskytování prostředků z Fondu rozhoduje ministr.*
- (6) Zřizuje se Rada Fondu, kterou jmenuje ministr jako svůj poradní orgán.*
- (7) Činnost Rady Fondu se řídí jednacím řádem, který schvaluje ministr.*
- (8) Rada Fondu posuzuje zejména*

- a) zásadní otázky tvorby a užití prostředků Fondu,*
- b) roční rozpočty příjmů a výdajů Fondu,*
- c) navržená opatření a jejich zabezpečení prostředky Fondu.*

(9) Rada Fondu posuzuje dále návrhy na poskytnutí prostředků z Fondu a doporučuje ministrovi výši čerpání pro jednotlivé konkrétní případy, přičemž vychází ze zásad ochrany životního prostředí České republiky.

(10) Ministerstvo rozhodnutí ministra o použití prostředků Fondu zveřejňuje.

§ 4

(1) Na poskytnutí prostředků z Fondu není právní nárok.

(2) Prostředky z Fondu se poskytují žadatelům za podmínek stanovených statutem a směrnicí. Základním principem je objektivní posouzení žádosti z hlediska ekologické a ekonomické výhodnosti a celoplošných zájmů.

(3) Žadatelé (právnícké a fyzické osoby) předkládají žádosti Fondu. Součástí žádosti je odborný posudek, který doplní Fond vlastním stanoviskem. Žádost posuzuje Rada Fondu.

(4) Poskytnuté prostředky z Fondu musí být vráceny zpět do Fondu, jestliže nebyly použity v souladu s podmínkami určenými podle odstavce 2 nebo jestliže účel pro poskytnutí prostředků odpadl.

Z citovaných zákonných ustanovení vyplývá, že žádosti o poskytnutí prostředků z fondu se podávají u Fondu, součástí žádosti je odborný posudek, který doplní Fond vlastním stanoviskem; žádost posoudí Rada Fondu (§ 4 odst. 3), která je poradním orgánem ministra životního prostředí, jenž ji taktéž jmenuje (§ 1 odst. 6). Rada Fondu posuzuje dále návrhy na poskytnutí prostředků z Fondu a doporučuje ministrovi výši čerpání pro jednotlivé konkrétní případy, přičemž vychází ze zásad ochrany životního prostředí České republiky (§ 1 odst. 9). O poskytování prostředků z Fondu rozhoduje ministr životního prostředí (§ 1 odst. 5).

Lze tedy učinit závěr, že o poskytnutí prostředků z Fondu rozhoduje (tj. rozhodnutí v prvním stupni vydává) ministr životního prostředí po posouzení a doporučení Radou Fondu. Z žádného ustanovení nevyplývá, že by o poskytnutí prostředků z Fondu rozhodoval Fond, ostatně i ve výše citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012-44, je vysloveno, že „v rámci procesu rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace ze Státního fondu životního prostředí České republiky vystupuje ministr životního prostředí jako orgán rozhodující o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.“ Čili o poskytnutí dotace z prostředků Fondu rozhoduje ministr životního prostředí, a to jako jakýsi vnější činitel – to vyplývá z toho, že zákon nekonstruuje, že by byl ministr životního prostředí součástí Fondu, tak např. ministr nestojí v čele Fondu (v čele Fondu stojí jeho ředitel ministrem životního prostředí jmenovaný a odvolávaný – § 1 odst. 4), ale i z toho, že rozhodnutí o použití prostředků Fondu nezveřejňuje Fond, ale ministerstvo životního prostředí

(§ 1 odst. 10) – tedy zákon předpokládá, že vlastní rozhodování o poskytnutí prostředků Fondu probíhá mimo Fond. Jakkoli se zákonná úprava, kdy o poskytnutí prostředků z Fondu nerozhoduje Fond samotný, může jevit jako nepříliš systémová (např. ve srovnání s právní úpravou Státního zemědělského intervenčního fondu – srov. zákon č. 256/2000 Sb.), je závazná.

Vydal-li rozhodnutí prvního stupně fakticky Fond a nikoli ministr životního prostředí, jedná se o rozhodnutí vydané subjektem, který k tomu není vůbec věcně příslušný, a proto je nicotné (§ 77 odst. 1 správního řádu).

Závěru o nicotnosti rozhodnutí prvního stupně je pak konsekventní závěr o nicotnosti rozhodnutí druhého stupně. To vyplývá z judikátu publikovaného pod SJS 461/1999 (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 5. 2. 1999, č. j.: 5 A 74/98-13). Správní orgán druhého stupně věcně přezkoumával v řízení o opravném prostředku neexistující (nicotné) rozhodnutí prvního stupně, a proto je rozhodnutí druhého stupně nicotné pro neexistenci skutkového základu (přezkoumávaného rozhodnutí). Jinými slovy, kompetence na základě opravného prostředku věcně přezkoumat rozhodnutí prvního stupně ve věci poskytnutí prostředků z Fondu je založena rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, které však z důvodu své nicotnosti neexistuje.

Závěrem soud, byť nad rámec rozhodovacích důvodů, považuje z hlediska další praxe žalovaného za potřebné alespoň v krátkosti upozornit na některé další závažné vady řízení. Vzhledem k tomu, že v dané věci není vyloučeno použití správního řádu a zákon o SFŽP stanoví z procesního hlediska jen málo četné odchylky (zejména § 4), projeví se univerzálnost správního řádu (jeho § 1 odst. 1 a 2), jež nelze suspendovat či derogovat žádným aktem, který nemá povahu zákona, např. resortní směrnici (plně se zde uplatní tzv. výhrada zákona – čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky). Z toho např. plyne, že žádost lze podat způsoby upravenými v § 37 odst. 4 správního řádu, že rozhodnutí ve věci poskytnutí dotace z Fondu (včetně rozhodnutí druhého stupně) musí mít náležitosti dle § 68 správního řádu, dále se např. plně použijí ustanovení o opravných prostředcích (v dané věci to především znamená, že opravným prostředkem proti rozhodnutí prvního stupně je rozklad podávaný ve lhůtě 15 dnů od oznámení rozhodnutí prvního stupně a rozhoduje o něm ministr na návrh rozkladové komise) atd.

Na základě shora uvedeného zdejší soud v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. bez jednání vyslovil nicotnost rozhodnutí obou stupňů.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 8 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem za čtyři úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby, podání repliky, podání kasační stížnosti podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „advokátní tarif“)] po 2 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 4 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Žalobci tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 19 616 Kč.

P o u ě n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 nejblíže 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 23. ledna 2015

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová