



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdu v právní věci žalobce **Mgr. B. Ž.**, zastoupeného Mgr. Lucií Kvačkovou, advokátkou se sídlem v Praze, AK Balbínova 404/22, proti žalovanému **Ministerstvu pro místní rozvoj**, se sídlem v Praze 1, Staroměstské nám. 6, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2006, č. j. 9 Ca 65/2005 – 44,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 6. 2006, č. j. 9 Ca 65/2005 – 44 **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) výše citovaným usnesením odmítl dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) jako nepřipustnou žalobu žalobce proti sdělení ministra pro místní rozvoj ze dne 10. 1. 2005, č. j. 38165/2004 - 72.

Proti usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu nesprávného právního posouzení dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Městský soud dospěl k závěru, že sdělení ministra pro místní rozvoj ze dne 10. 1. 2005 adresované

stěžovateli není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a že je v souladu s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno. Dle názoru stěžovatele nejde o podstatu sdělení ministra, ale především o podstatu nároku stěžovatele, který byl nepřiznáním příspěvku k hypotéčnímu úvěru zkrácen na svých právech. Stěžovatel se domnívá, že postup žalovaného a zejména závěrečné vyjádření ministra mohou být z pohledu skutkové podstaty nároku stěžovatele považovány za nesrozumitelné a nepřezkoumatelné a jako takové měly být soudem zrušeny. Stěžovatel taktéž napadá usnesení o odmítnutí pro nezákonnost dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť o nároku stěžovatele mělo být rozhodnuto, resp. postup správního orgánu, který vedl k tomu, že stěžovateli nebyl příspěvek k hypotéčnímu úvěru přiznán, čímž byl zkrácen na svých právech, měl být přezkoumán a zrušen. Stěžovatel navrhl napadené usnesení zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 21. 12. 2006. Ve vyjádření uvedl, že stěžovatel požádal o poskytnutí státní finanční podpory k hypotéčnímu úvěru podle podmínek nařízení vlády č. 249/2002 Sb. (dále jen „nařízení vlády“). Toto nařízení bylo vydáno k provedení zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech. Dále zdůraznil, že právní rámec poskytnuté podpory tvoří zejména rozpočtová pravidla, jejichž ustanovení nelze v nařízení vlády překročit. Současně je nutné vycházet z koncepce úpravy veřejného práva, kdy orgán veřejné moci může činit pouze to, co mu je právním předpisem dovoleno. Veškerá činnost veřejné správy tak musí mít svůj právní základ. Z použití těchto zásad je nutné dovodit, že právní předpis v této oblasti nelze používat extenzivně, pokud takové použití není v právním předpise přímo povoleno. Poskytování podpor je podřízeno režimu stanoveném v zákoně o rozpočtových pravidlech, kde je v § 14 stanoveno, že na podporu není právní nárok, v případě, že zvláštní právní předpis nestanovení jinak. V tomto případě pak musí jít o výslovné určení nárokovosti. Současně je poskytování podpor vyňato z režimu zákona o správním řízení, neboť tato úprava vzhledem k celkovému systému veřejných financí není vyhovující. Proto tedy o poskytnutí podpory není vydáváno rozhodnutí ve správním řízení. Zákon o rozpočtových pravidlech pak nestanoví žádné formální náležitosti pro případ, že podpora není přiznána.

Poskytování podpory se tedy děje formou individuálních aktů, které mají externí povahu. Tyto externí individuální akty nejsou v tomto případě správními rozhodnutími, ale mají povahu vyjádření, oznámení apod.

Jelikož rozpočtová pravidla nárok na podporu neupravují, tím méně může nárok vyplývat z podzákonného předpisu vydaného k jejich provedení. Jestliže tedy nařízení vlády stanoví, že podporu lze poskytnout k úvěru, který byl použit na koupi bytu nebo rodinného domu, musí se pro splnění podmínek tohoto nařízení jednat skutečně o úvěr, kterým byla splacena kupní cena, a nikoli uhrazená půjčka. Přiznání podpory k úvěru použitého na úhrady půjčky nesplňuje kritéria stanovená nařízením vlády a přiznání podpory by založilo odpovědnost za porušení rozpočtové kázně poskytovateli podpory. Pokud by totiž zákonodárce hodlal poskytovat podporu k úvěru použitého k jinému účelu, než na úhradu kupní ceny, bylo by nutné takové použití úvěru výslovně v nařízení upravit a stanovit náležitosti, kterými by taková skutečnost byla prokazována. Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout.

Ze spisového materiálu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel uzavřel dne 28. 11. 2003 s Komerční bankou, a. s. (dále jen „KB“) smlouvu o hypotečním úvěru typ Klasik, a to ve výši 1 130 000 Kč. Úvěr čerpal dne 26. 2. 2004 na úhradu půjčky, z níž uhradil část kupní ceny bytu. V souladu s nařízením vlády požádal stěžovatel o poskytnutí státního finančního příspěvku k výše uvedenému úvěru. Žádost stěžovatel doručil jak KB, tak ministerstvu pro místní rozvoj (dále jen „ministerstvo“), a to dne 15. 12. 2003. Komerční banka se stěžovatelem smlouvu o poskytování příspěvku neuzavřela a ministerstvo stěžovateli dopisem ze dne 8. 12. 2004 sdělilo, že přiznání příspěvků k hypotečnímu úvěru použitého na konsolidaci předchozí půjčky není podle nařízení vlády možné. S tímto názorem stěžovatel nesouhlasil a proto podal dne 13. 12. 2004 žádost o přezkoumání rozhodnutí žalovaného – rozklad k věcně příslušnému ministrovi. Ministr pro místní rozvoj stěžovateli dopisem ze dne 10. 1. 2005 sdělil, že výklad zastávaný stěžovatelem by znamenal porušení rozpočtové kázně, že nařízení vlády nezmocňuje ministra k udělení jakékoliv výjimky, a že není v jeho možnostech rozhodnout o kladném vyřízení stěžovatelovy žádosti. Dále v dopise uvedl, že pokud by příspěvky mohly být použity rovněž ke splátkám hypotečního úvěru, jehož účelem byla konsolidace předchozí půjčky, muselo by to z nařízení vlády vyplývat. Z ustanovení § 1 nařízení vlády jednoznačně vyplývá, že toto nařízení upravuje rozsah a podmínky poskytování příspěvků ze státního rozpočtu ke splátkám hypotečního úvěru poskytnutého na koupi bytu nebo rodinného domu s jedním bytem.

Stěžovatel napadl dne 7. 3. 2005 rozhodnutí ministra žalobou k městskému soudu. V žalobě namítal, že veškeré podmínky stanovené nařízením vlády splnil a proto mu měla být podpora přiznána. Stěžovatel dále brojil proti výkladu žalovaného, který označil za nemístně restriktivní, když účel poskytnutí příspěvku u stěžovatele je stejný jako u ostatních hypotečních úvěrů, a sice podpořit pořízení vlastního bydlení pro osoby, které splňují podmínky stanovené nařízením vlády. Městský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že sdělení ministra pro místní rozvoj ze dne 10. 1. 2005, č. j. 38165/2004-72 není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a je tudíž v souladu s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

Nejvyšší správní soud považuje za vhodné předeslat, že není jeho úkolem komplexně posuzovat otázku, zda stěžovateli vznikl či nevznikl nárok na poskytnutí příspěvků ze státního rozpočtu ke splátkám hypotečního úvěru, nýbrž má posoudit, zda předchozí řízení trpělo vadami spadajícími pod vymezení v § 103 odst. 1 s. ř. s. tvrzenými v kasační stížnosti, popřípadě některými dalšími vadami, k jejichž přezkumu je Nejvyšší správní soud povolán v řízení zahájeném podanou kasační stížností z úřední povinnosti. Úkolem Nejvyššího správního soudu tedy je přezkoumat správnost postupu městského soudu při odmítnutí žaloby stěžovatele.

Nejvyšší správní soud především konstatuje, že namítat nezákonnost rozhodnutí soudu o odmítnutí řízení je třeba s poukazem na ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.; přitom lze sice uplatnit různé důvody, některé jsou však pojmově vyloučeny. K nim patří námitka nesprávného posouzení právní otázky soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], neboť vážit právní posouzení lze jen tam, kde správnost posouzení právní otázky v předchozím řízení byla soudem meritorně zkoumána; v případě odmítnutí žaloby tomu tak není. Není však rozhodné, jak stěžovatel kasační důvody označil, pokud je zcela

jednoznačné, že brojí proti tomu, že soud jeho žalobu odmítl, a tak tomu v daném případě je. Součástí posouzení zákonnosti odmítnutí žaloby podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. pak je v mezích kasačních námitek i posouzení správnosti užitých důvodů a právní argumentace.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), shledal přitom také vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

V posuzované věci směřovala žaloba proti sdělení ministra pro místní rozvoj ze dne 10. 1. 2005, č. j. 38165/2004 - 72 adresovaného stěžovateli, v němž ministr reagoval na podání stěžovatele ze dne 15. 12. 2004 označené jako rozklad a ve kterém stěžovateli opětovně vysvětlil, proč mu nelze poskytnout příspěvky k hypotéčnímu úvěru. Městský soud po posouzení věci dospěl k závěru, že sdělení ministra není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a je tudíž v souladu s ustanovením § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkumu vyloučeno.

Rozsah a podmínky pro poskytování příspěvků k hypotéčnímu úvěru stanoví nařízení vlády č. 249/2002 Sb. Příspěvky k hypotečnímu úvěru se poskytují ze státního rozpočtu a představují jednu z forem veřejné finanční podpory. Poskytovatelem příspěvků je v daném případě ministerstvo pro místní rozvoj.

Dle § 3 odst. 1 se příspěvky poskytnou, jestliže a) žadatel v roce podání žádosti o poskytnutí příspěvků nedovrší 36 let, b) žadatel není k datu podání žádosti o poskytnutí příspěvků vlastníkem nebo spoluvlastníkem bytového domu, rodinného domu nebo bytu, vyjma bytu nebo rodinného domu s jedním bytem, který byl zakoupen s pomocí úvěru, k němuž jsou žádány příspěvky podle tohoto nařízení, c) k datu podání žádosti o poskytnutí příspěvků uplynuly nejméně 2 roky od nabytí vlastnictví k bytu nebo rodinnému domu s jedním bytem prvním vlastníkem, d) byt nebo rodinný dům s jedním bytem jsou na území České republiky.

Dle § 5 odst. 1 písemnou žádost o poskytnutí příspěvků (dále jen „žádost“) předkládá žadatel hypoteční bance nejdříve v den uzavření smlouvy o úvěru a nejpozději v den započetí čerpání úvěru, k němuž jsou příspěvky požadovány. Žádost musí obsahovat jméno a příjmení žadatele, jeho trvalý pobyt, rodné číslo, a nebylo-li přiděleno, datum jeho narození. Žadatel musí současně doložit, že jsou splněny podmínky uvedené v § 3. S žadatelem, který předloží doklad o provedení vkladu vlastnického práva k bytu nebo rodinnému domu s jedním bytem do katastru nemovitostí, uzavře hypoteční banka smlouvu o poskytování příspěvků podle tohoto nařízení (odst. 2 citovaného ustanovení).

Dle § 9 odst. 1 pro zabezpečení poskytování příspěvků podle tohoto nařízení a pro zajištění podkladů kontroly splnění podmínek pro poskytování těchto příspěvků ke dni podání žádosti uzavře ministerstvo s hypoteční bankou smlouvu.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Rozhodnutí je vymezeno materiálními znaky; je proto nevýznamné, zda je úkon správního orgánu jako rozhodnutí výslovně označen a zda má zákonem předepsanou formu či nikoliv (posléze uvedená otázka je relevantní až při posuzování merita). Koncepce citovaného ustanovení vyžaduje, aby interpret u každého jednotlivého úkonu správního orgánu zkoumal, jaké právo vlastně napadený úkon založil, změnil, zrušil či závazně určil.

Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, jež nejsou rozhodnutími ve smyslu shora uvedené definice, tj. úkony, které nezasahují sféru práv.

V projednávané věci dospěl městský soud k závěru, „že ministru pro místní rozvoj jakožto orgánu rozhodujícímu o případném rozkladu podanému proti správnímu rozhodnutí žalovanému, nikterak nepřísluší rozhodovat o žádostech o poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu ke splátkám hypotečního úvěru podaných podle citovaného nařízení vlády. Pokud by žalovaný či ministr pro místní rozvoj rozhodli, jednalo by se o rozhodnutí zjevně nicotné. Pro úplnost městský soud uvedl, že pro závěr o tom, že se nejedná o rozhodnutí, svědčí v dané věci taktéž skutečnost, že předmětné sdělení neobsahuje základní náležitosti správního rozhodnutí, jimiž jsou dle dikce ustanovení § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, výrok, odůvodnění a poučení o odvolání (rozkladu).

Na existenci takové kompetenční výluky usoudil městský soud v předmětné věci z toho, že zákon ani podzákonný právní předpis vydaný k jeho provedení nepřiznávají žalovanému, ani ministru stojícímu v jeho čele, pravomoc rozhodovat o žádostech o poskytnutí příspěvků ze státního rozpočtu ke splátkám hypotečního úvěru podle nařízení vlády, proto úkony žalovaného a ministra pro místní rozvoj adresované stěžovateli nebyly správními rozhodnutími o žádosti podané stěžovatelem, nýbrž pouze vyrozuměními o stanovisku, které jím oslovený správní orgán v dané věci zaujal. Nedostatek pravomoci žalovaného a ministra pro místní rozvoj rozhodovat o žádostech o poskytnutí příspěvku ze státního rozpočtu dovodil městský soud z dikce ustanovení § 5 nařízení, ve smyslu kterého se písemná žádost o poskytnutí příspěvků předkládá nikoli žalovanému, nýbrž hypoteční bance, přičemž tato v případě splnění podmínek pro jejich poskytnutí nevydává správní rozhodnutí, ale uzavře s žadatelem smlouvu o poskytování příspěvků.

Závěr městského soudu o nedostatku pravomoci žalovaného a ministra pro místní rozvoj ve věci žádosti o poskytnutí příspěvků rozhodnout, za předpokladu jeho řádného a dostatečného odůvodnění, by byl způsobilý odůvodnit odmítnutí žaloby. V daném případě však závěry soudu nemají dostatečnou oporu v odůvodnění.

Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že „zákon ani podzákonný právní předpis vydaný k jeho provedení nepřiznávají žalovanému, ani ministru v jeho čele, pravomoc rozhodovat o žádostech o poskytnutí příspěvků ze státního rozpočtu ke splátkám hypotečního úvěru podle nařízení vlády...“. Ačkoli městský

soud výslovně zmiňuje, že odvodil závěr o nedostatku pravomoci žalovaného a ministra pro místní rozvoj taktéž ze zákona, k jehož provedení bylo nařízení vlády vydáno, tj. v daném případě ze zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, není zřejmé, ze kterých ustanovení citovaného zákona vycházel, neboť v odůvodnění usnesení odkaz na zákon o rozpočtových pravidlech zcela absentuje, přesto, že citovaný zákon, resp. příslušná ustanovení tohoto zákona (§ 14 a násl.) tvoří základní právní rámec pro poskytování veřejných finančních podpor. Naopak z odůvodnění rozhodnutí je patrné, že městský soud považoval za stěžejní znění ustanovení § 5 nařízení vlády, jež vymezuje postup hypoteční banky v případě kladného vyřízení žádosti. Městský soud zdůraznil, že k poskytování příspěvků dochází nikoliv na základě správního rozhodnutí žalovaného, ale na základě smlouvy uzavřené mezi žadatelem a hypoteční bankou. V daném případě však ke kladnému vyřízení žádosti nedošlo. Naopak žalobou byl napaden dopis žalovaného, prostřednictvím kterého bylo stěžovateli sděleno, že jeho žádosti vyhovět nelze. Povinnost ani oprávnění hypoteční banky vydávat negativní rozhodnutí z textu nařízení nevyplývá. Městský soud při svém rozhodování zcela pominul § 9 citovaného nařízení. Jak již bylo výše uvedeno, příspěvky k hypotečnímu úvěru se poskytují ze státního rozpočtu a představují jednu z forem veřejné finanční podpory. Poskytovatelem příspěvků je v daném případě ministerstvo pro místní rozvoj. Je to poskytovatel, jemuž obecně přísluší rozhodovat o tom, jakým způsobem a za jakých podmínek budou příspěvky poskytovány. V daném případě ministerstvo pro místní rozvoj ve smyslu § 9 nařízení za účelem zabezpečení poskytování příspěvků uzavřelo smlouvu s hypoteční bankou. Z obsahu tohoto smluvního dokumentu při svém rozhodování městský soud nevycházel. Městský soud pochybil, pokud nezjistil, které ze svých pravomocí poskytovatel formou smlouvy přenesl na hypoteční banku a bez tohoto zjištění učinil závěr o nedostatku pravomoci žalovaného o žádostech o poskytnutí příspěvků rozhodovat.

Nedostatek odůvodnění tak v daném případě způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí městského soudu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a proto Nejvyšší správní soud postupem dle § 110 odst. 1 s. ř. s. a napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem.

Nad rámec odůvodnění považuje Nejvyšší správní soud za potřebné zdůraznit, že aktivně legitimován dle ustanovení § 65 s. ř. s. k žalobě ve správním soudnictví je každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Ve smyslu citovaného ustanovení nemusí jít vždy o správní rozhodnutí obsahující základní náležitosti dle § 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, dle kterého bylo postupováno, tak jak zdůraznil v odůvodnění napadeného usnesení městský soud. V této souvislosti je vhodné připomenout ustálenou judikaturu správních soudů i Ústavního soudu, stejně jako náhled doktrinární, podle níž pojem „rozhodnutí“ je označením technickým a je nutno k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. *„Nevadí, že správní orgán popřípadě vyřídil věc toliko neformálním přípisem (či formálně nedokonalým rozhodnutím bez odůvodnění či poučení o opravném prostředku) v domněnku, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní*

formě. Stejně tak může být akt podroben soudnímu přezkumu, i když jeho tvorba případně vůbec neproběhla předpokládanou zákonnou procedurou“ (Bureš/Drápal/Mazanec, Občanský soudní řád, komentář, 5. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, str. 1041-1042). „Není tedy podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry navrhovatele, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku oprávnění a povinností fyzické nebo právnické osoby“ (srov. např. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 16/96, in: Ústavní soud ČR: Sbírka náleží a usnesení, sv. 7, C. H. Beck, 1997, str. 327 a 328, z novější judikatury obdobně usnesení sp. zn. IV. ÚS 233/02, sv. 27, str. 337 a násl.).

Pro posouzení důvodnosti žaloby dle § 65 s. ř. s. tak není rozhodující forma úkonu, ale jeho způsobilost dotčení veřejného subjektivního práva (§ 4 s. ř. s.). V projednávané věci je bez významu, zda nařízení vlády vydávání negativního rozhodnutí předpokládá a stanoví pro takové rozhodnutí formální náležitosti. Pro posouzení důvodnosti žaloby je naopak podstatné, zda napadeným správním úkonem bylo fakticky rozhodováno o právech stěžovatele. V daném případě je tak nutné pro závěr o způsobilosti napadeného správního úkonu zasáhnout právní sféru stěžovatele, posoudit, zakládá-li ustanovení § 3 odst. 1 nařízení žadateli, za předpokladu, že podmínky pro poskytování příspěvků splní, subjektivní právo na jejich poskytování. Požadavek „veřejnosti“ dotčeného práva je v daném případě naplněn, neboť jak již bylo uvedeno výše, příspěvky k hypotečním úvěrům představují jednu z forem veřejné finanční podpory.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 31. července 2008

JUDr. Ludmila Valentová
předsedkyně senátu