



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **EKOMETAL spol. s r.o.**, se sídlem Tušimice 373, zast. JUDr. Tomášem Doležalem, Ph.D, advokátem se sídlem U Hranic 3221/16, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 4. 2016 ve věci projektu č. CZ.05.2.32/0.0/0.0/15_008/0001119, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2018, č. j. 9 A 110/2016 - 57,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2018, č. j. 9 A 110/2016 - 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla výrokem I. podle § 46 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žaloba odmítnuta a věc byla postoupena ministru životního prostředí, výrokem II. bylo rozhodnuto, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem III. byl žalobkyni vrácen zaplacený soudní poplatek.

[2] Žalobkyně podala dne 16. 12. 2015 žádost o podporu projektu *Pořízení technologie (nůžky se skrápěním) vedoucí k omezování prašnosti z plošných zdrojů EKOMETAL spol. s r.o.*, č. CZ CZ.05.2.32/0.0/0.0/15_008/0001119 (dále jen „žádost o podporu“). Státní fond životního prostředí České republiky provedl dne 15. 2. 2016 zhodnocení žádosti a dne 11. 3. 2016 žalobkyni sdělil, že žádost nevyhověla kritériím přijatelnosti (dále jen „sdělení SFŽP“). Žádostí o přezkum ze dne 24. 3. 2016 proto usilovala o přehodnocení vysloveného závěru. Přezkumná komise na jednání konaném dne 13. 4. 2016 shledala žádost o přezkum nedůvodnou a rozhodla o vyřazení žádosti o podporu z dalšího hodnocení, výsledek vypořádání žalobkyni sdělila dne 22. 4. 2016 (dále jen „rozhodnutí přezkumné komise“).

[3] Městský soud vyšel z toho, že právní režim poskytnutí dotace je v projednávané věci upraven především § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „rozpočtová pravidla“), Metodickým pokynem pro řízení výzev, hodnocení a výběr projektů v programovém období 2014–2020, ve znění verze 3 (dále jen „metodický pokyn“), a Pravidly pro žadatele a příjemce podpory v Operačním programu Životního prostředí pro období 2014–2020 z OPŽP, ve znění verze 6.0 (dále jen „pravidla podpory“).

[4] Sdělení SFŽP nelze s ohledem na jeho formu a obsah považovat za rozhodnutí o neposkytnutí dotace, proti němuž by žalobkyně brojila opravným prostředkem. Jde pouze o neformální informaci o tom, že žádost o podporu nevyhověla kritériím přijatelnosti. Žalobkyně z něj nemohla, a to i s ohledem na poučení o možnosti podat žádost o přezkum k přezkumné komisi, rozumně usuzovat, že jeho vydáním je proces administrace definitivně ukončen. V této souvislosti odkázal na usnesení městského soudu ze dne 19. 5. 2017, č. j. 9 A 212/2016 - 65.

[5] Rozhodnutím o neposkytnutí dotace je až rozhodnutí přezkumné komise. Metodický pokyn ani pravidla podpory nepočítaly s tím, že po vydání negativního rozhodnutí přezkumné komise bude vydáno (další) rozhodnutí, kterým by byl žadatel uvědomen o ukončení procesu administrace jeho žádosti (s tímto rozhodnutím metodický pokyn počítá až ve znění verze 4). Právě rozhodnutím přezkumné komise proto bylo žalobkyni oznámeno, že její žádost byla definitivně vyřazena z dalšího hodnocení a že její administrace byla s definitivní platností ukončena.

[6] Jelikož proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace je přípustný opravný prostředek (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, č. 3324/2016 Sb. NSS), o němž nebyla žalobkyně poučena, městský soud žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení opravného prostředku (podaného ve formě žaloby) ministru životního prostředí.

[7] Nad rámec soud upozornil, že žalobou napadené rozhodnutí vydala přezkumná komise SFŽP (nikoli přezkumná komise žalovaného). Přestože je přesvědčen, že napadené rozhodnutí je přičitatelné žalovanému, který je poskytovatelem dotace z OPŽP (tedy Operačního programu Životního prostředí pro období 2014–2020; žalovaný je řídicím orgánem, SFŽP je zprostředkujícím subjektem, na něhož byla část činností související s administrací OPŽP delegována), měl by ministr životního prostředí posoudit, zda skutečně bylo vydáno příslušným orgánem.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Stěžovatel napadl usnesení městského soudu v rozsahu výroku I. kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a navrhl jeho zrušení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

[9] Městský soud nezohlednil úpravu dotačního řízení v souladu s pravidly podpory (konkrétně podkapitolami C.2.6 a C.2.7), jež jsou zárukou právní jistoty a rovného zacházení se všemi žadateli. Jelikož i neformální oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci může být rozhodnutím v materiálním smyslu, nesouhlasí s tím, že sdělení SFŽP nelze považovat za prvostupňové rozhodnutí, jímž je administrace žádosti ukončena. Žádost o

pokračování

přezkum je ekvivalentem řádného opravného prostředku. Lze ji podat po rozhodnutí o projektové žádosti za účelem ověření jeho správnosti přezkumnou komisí z hlediska uplatněných námitek. Pokud by žádost o přezkum podána nebyla, byl by projekt ukončen sdělením SFŽP. Postoupení věci ministru životního prostředí je nesystémovým zásahem do procesní úpravy poskytování dotací v rozhodném období.

[10] Odkaz na rozsudek městského soudu č. j. 9 Ads 83/2014 - 46 je nepřiléhavý, neboť se týkal jiného operačního programu, v němž byl postup pro poskytování dotací upraven odlišně. Shodným případem se naopak městský soud zabýval v rozsudku ze dne 22. 6. 2018, č. j. 3 A 108/2016 - 49, přičemž věc posoudil meritorně.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a za stěžovatele jedná jeho zaměstnankyně, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s.

[13] Stěžovatel napadá výrok I. usnesení městského soudu v části týkající se postoupení věci ministru životního prostředí. Kasační stížnost je přípustná, jelikož se napadená část výroku stěžovatele dotýká (městský soud závazně uložil, aby byl projednán opravný prostředek směřující proti jeho rozhodnutí), přičemž pro sebe žádá příznivější rozhodnutí soudu (tedy zrušení výroku městského soudu o postoupení věci; přiměřeně k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, č. 3321/2016 Sb. NSS). Uvedenému závěru svědčí i praxe NSS, který kasační stížnost v obdobných případech k projednání opakovaně bez dalšího připustil, a to pokud byla věc podle § 46 odst. 5 s. ř. s. postoupena žalovanému (srov. např. rozsudky ze dne 30. 10. 2014, č. j. 10 As 217/2014 - 41, nebo ze dne 3. 2. 2016, č. j. 3 As 214/2015 - 96) i pokud byla postoupena jinému orgánu (srov. např. rozsudky ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 - 43, č. 2909/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 Afs 59/2013 - 45).

[14] Následně soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatel podřazuje důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud předem dalšího posouzení konstatuje, že byla-li žaloba odmítnuta, přichází v úvahu pouze kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., jelikož jde o zvláštní pravidlo ve vztahu k ostatním důvodům podle § 103 odst. 1 s. ř. s. (viz rozsudek ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Shodný závěr platí i pro výrok o postoupení věci podle § 46 odst. 5 s. ř. s., který je na výroku o odmítnutí žaloby závislý (viz rozsudek č. j. 3 As 214/2015 - 96, str. 3 a 4). Povaha a obsah napadeného usnesení městského soudu zároveň omezuje rozsah přezkumu kasačního soudu pouze na posouzení podmínek pro postoupení věci (přiměřeně srov. rozsudek ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80).

[16] Z obsahu správního spisu soud ověřil, že žalobkyni bylo sporným aktem nejprve sděleno, že její žádost o podporu nevyhověla kritériím přijatelnosti, jelikož náklady na skrápěcí systém nebyly odděleny od nákladů na technologická zařízení, která se na snižování prašnosti nepodílí, a žádost tak nebyla v souladu s výzvou OPŽP; zároveň byla poučena o možnosti podat proti tomuto výsledku žádost o přezkum (sdělení SFŽP; ve správním spisu jde o písemnosti označené jako „Depeše na objektu“ a „Detail hodnocení“). Žalobkyně této možnosti využila a požádala o „přezkum rozhodnutí“ a zařazení projektu do dalšího hodnocení. Následně přezkumná komise shledala žádost o přezkum nedůvodnou. Uvedla, že technologie typu nůžky není primárním opatřením ke snížení prašnosti a že vyčlenění nákladů na skrápění nepovažuje za nemožné. Jelikož podmínky kontroly přijatelnosti nebyly splněny, rozhodla o vyřazení žádosti o podporu z dalšího hodnocení [rozhodnutí přezkumné komise; ve správním spisu jde o písemnost označenou jako „Vypořádání žádostí o přezkum“ a o zápis z jednání přezkumné komise ze dne 13. 4. 2016, č. j. SFZP 049194/2016, bod 2), písm. q)].

[17] Městský soud závěr o odmítnutí žaloby a postoupení věci ministru životního prostředí k vyřízení opravného prostředku založil na tom, že prvním rozhodnutím ve věci bylo rozhodnutí přezkumné komise. Stěžovatel naproti tomu považuje za prvostupňové rozhodnutí sdělení SFŽP a rozhodnutí přezkumné komise za rozhodnutí o opravném prostředku.

[18] O právním režimu poskytnutí dotace, který se řídí především rozpočtovými pravidly, metodickým pokynem a pravidly podpory, není v projednávané věci sporu. Nesporné je i to, že v případě nevyhovění žádosti o poskytnutí dotace jde o rozhodnutí o nepřiznání dotace podle § 14 rozpočtových pravidel, na něž se vztahují obecné předpisy o správním řízení a není vyloučen jeho soudní přezkum (viz rozsudky ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, č. 2343/2011 Sb. NSS; a ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 - 44; a rozsudek rozšířeného senátu č. j. 9 Ads 83/2014 - 46). Zároveň platí, že rozhodnutím o nepřiznání dotace může být i neformální oznámení o ukončení administrace žádosti, jestliže jde o postup správního orgánu, kterým je rozhodováno o právech a povinnostech fyzických či právnických osob v oblasti veřejné správy, kterým jsou dotčena jejich veřejná subjektivní práva (viz rozsudek č. j. 1 Afs 61/2013 - 43 a na něj navazující rozsudky ze dne 1. 8. 2013, č. j. 1 Afs 63/2013 - 54; č. j. 9 Afs 59/2013 - 45; a ze dne 26. 11. 2013, č. j. 8 Afs 47/2013 - 45).

[19] Z kapitoly C.2 pravidel podpory plyne, že žádost o dotaci je postupně hodnocena z hlediska několika okruhu kritérií. V druhé fázi (po kontrole formálních náležitostí) jde o kontrolu přijatelnosti žádosti, jež spočívá v „*hodnocení projektu a žadatele z hlediska splnění základních podmínek programu, finančních a legislativních předpokladů, podmínek výzvy apod.*“, přičemž nesplnění těchto kritérií znamená „*vyloučení žádosti z dalšího hodnocení*“, resp. „*vyřazení žádosti z dalších fází administrace*“ (viz podkapitola C.2.2 pravidel podpory). O tom je žadatel ve lhůtě deseti pracovních dnů informován interní depeší, která obsahuje (především) výsledek hodnocení, důvody pro vyřazení žádosti a informaci o opravných prostředcích (viz podkapitola C.2.6 pravidel podpory). Prostřednictvím žádosti o přezkum lze s výsledky hodnocení vyjádřit ve lhůtě patnácti kalendářních dnů odůvodněný nesouhlas (viz podkapitola C.2.7 pravidel podpory). Žádost o přezkum posuzuje přezkumná komise ve lhůtě třiceti dnů, přičemž „*odpověď na žádost o přezkum rozhodnutí*“ obsahuje informaci o způsobu a závěrech prošetření a zdůvodnění; je-li žádost shledána (částečně) důvodnou, je zapotřebí

pokračování

projekt bezodkladně zařadit zpět do příslušné fáze schvalovacího procesu (viz podkapitoly C.2.7.1 a C.2.7.2 pravidel podpory). Uvedený postup odpovídá obecnějším pravidlům, která jsou předvídána v metodickém pokynu (viz podkapitoly 8.2.4.2 a 8.2.4.3).

[20] Z pravidel podpory (resp. metodického pokynu) plyne, že sdělení o vyhodnocení kontroly přijatelnosti žádosti o dotaci a sdělení o způsobu a závěrech prošetření žádosti o přezkum, představují výsledky dvou relativně oddělených a samostatných postupů při poskytování dotace. Posuzování žádosti o přezkum je postupem fakultativním, jelikož jeho nezbytným předpokladem je podání tohoto přezkumného prostředku žadatelem. Pokud by žádost o přezkum podána nebyla, administrace žádosti o dotaci by byla ukončena již sdělením výsledku hodnocení kontroly přijatelnosti. I toto sdělení je proto aktem, jímž se žádosti o dotaci nevyhovuje, přičemž za předpokladu, že by žádost o přezkum nebyla podána, jde o akt konečný. Městský soud proto pochybil, pokud judikaturní závěry týkající se neformálního oznámení o ukončení administrace žádosti (viz odstavec [18]), vztáhl pouze na rozhodnutí přezkumné komise a neaplikoval je i ve vztahu ke sdělení SFŽP. Sdělení SFŽP totiž není pouhou neformální informací o stavu projednávané žádosti, nýbrž aktem, na jehož základě je žádost o podporu z hodnocení vyřazena a její administrace ukončena.

[21] Po vydání sdělení SFŽP, resp. rozhodnutí přezkumné komise, již nenásleduje vydání žádného rozhodnutí, jež by na hodnotící proces navazovalo a bylo jeho definitivním výsledkem. Takové rozhodnutí poté, co žádost o přezkum nebyla podána nebo jí nebylo vyhověno, předvídal až posléze změněný metodický pokyn (ve znění verze 4, viz podkapitulu 6.2.6). Sdělením SFŽP, popř. rozhodnutím přezkumné komise (je-li podána žádost o přezkum), je proto proces administrace žádosti o podporu ukončen. V tomto ohledu se od projednávané věci liší situace posuzovaná v usnesení městského soudu č. j. 9 A 212/2016 - 65, jelikož tam aplikovaná dotační pravidla předvídala po ukončení hodnotícího procesu (jehož součástí byla i žalobou napadená interní depeše ze dne 31. 10. 2016 označená „Projekt nesplnil fázi věcného hodnocení externími hodnotiteli/arbitrem“) vydání rozhodnutí o ukončení administrace žádosti (v dané věci vyrozumění o nevyhovění žádosti o podporu ze dne 10. 2. 2017, č. j. MSMT-15918/2016-2, které žalobou napadeno nebylo).

[22] Závěru kasačního soudu svědčí i samotný obsah sdělení SFŽP a rozhodnutí přezkumné komise (viz odstavec [16]). Sdělení obsahuje výsledek hodnocení, důvody pro vyřazení žádosti a informaci o opravných prostředcích, obsahem rozhodnutí přezkumné komise je prověření závěrů učiněných ve sdělení z hlediska žalobkyní uplatněných námitek. Ostatně o povaze sdělení SFŽP jako prvostupňového rozhodnutí není mezi účastníky sporu (viz strana 5 žaloby). Každé z obou rozhodnutí (sdělení SFŽP i rozhodnutí přezkumné komise) má zároveň vliv na právní postavení žalobkyně, jelikož jí na základě těchto rozhodnutí nebyla přiznána dotace, o níž žádala (srov. *a contrario* rozsudek ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, č. 567/2005 Sb. NSS, o nevyhovění námitkám proti protokolu o kontrole, jímž zůstal nezměněn závěr kontroly, z něhož kontrolované osobě nevyplynula žádná povinnost a ani jinak se nedotkl jejích práv).

[23] Odchýlení se od závěrů rozsudku městského soudu ze dne 22. 6. 2018, č. j. 3 A 108/2016 - 49, který se týkal skutkově zcela srovnatelného případu, nelze v projednávané věci vytýkat, jelikož vydání stěžovatelkou napadeného usnesení mu o tři týdny předcházelo.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 větou první před středníkem s. ř. s. zrušil usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2018, č. j. 9 A 110/2016 - 57, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ačkoli stěžovatel brojil kasační stížností toliko proti výroku I. v části týkající se postoupení věci ministru životního prostředí, zrušil kasační soud výrok I. jako celek, neboť již s ohledem na to, jak městský soud tento výrok naformuloval, jej nelze procesně dělit. Zároveň zrušil i výroky II. a III., neboť jsou na výroku o odmítnutí žaloby závislé.

[25] Nejvyšší správní soud o věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 věty první s. ř. s., podle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bude rozhodnuto v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s., podle kterého zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského (městského) soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský (městský) soud v novém řízení i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. února 2020

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu