



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **EKOMETAL spol. s r. o.**, se sídlem Tušimice 373, zastoupená JUDr. Tomášem Doležalem, advokátem se sídlem U hranic 3221/16, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2018, č. j. 9 A 109/2016 – 56,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 1. 6. 2018, č. j. 9 A 109/2016 – 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně podala dne 16. 12. 2015 žádost o podporu projektu „*Porřízení nakladače se skrápěním v rámci omezování prašnosti z plošných zdrojů EKOMETAL spol. s r. o.*“, č. CZ.05.2.32/0.0/0.0/15_008/0001117 (dále také 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 žalobkyně usilovala o přehodnocení vysloveného závěru. Přezkumná komise SFŽP 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*“).

[2] Žalobkyně se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“) domáhala zrušení rozhodnutí přezkumné komise. Městský soud usnesením ze dne 1. 6. 2018, č. j. 9 A 109/2016 – 56, výrokem I. podle § 46 odst. 5 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“), žalobu odmítl a věc postoupil ministru životního prostředí, výrokem II. rozhodl tak,

že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, a výrokem III. žalobkyni vrátil zaplacený soudní poplatek.

[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 též 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] Podle městského soudu 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 ze sdělení SFŽP nemohla – 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 městský soud odkázal na své usnesení ze dne 19. 5. 2017, č. j. 9 A 212/2016 – 65, ve kterém dospěl k obdobným závěrům [příčemž žalobu odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 70 písm. a) téhož zákona – pozn. Nejvyššího správního soudu].

[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 konečnou platností uzavřena. Proto městský soud rozhodnutí přezkumné komise považoval za rozhodnutí o neposkytnutí dotace ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel.

[6] Jelikož proti rozhodnutí o neposkytnutí dotace je přípustný opravný prostředek (zde městský soud odkázal především na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 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 [coby orgánu nadřízenému poskytovateli dotace (tedy žalovanému) ve smyslu § 178 odst. 2 správního řádu].

[7] Nad rámec výše uvedeného městský soud upozornil, že žalobou napadené rozhodnutí vydala přezkumná komise SFŽP (nikoli přezkumná komise žalovaného). Městský soud vyjádřil názor, že napadené rozhodnutí je přičitatelné žalovanému, který je poskytovatelem dotace z OPŽP (tedy z 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 toliko delegována). V tomto světle by dle městského soudu měl ministr životního prostředí dále posoudit, zda rozhodnutí přezkumné komise bylo skutečně vydáno k tomu příslušným orgánem.

pokračování

[8] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadá usnesení městského soudu v rozsahu výroku I. kasační stížností, jejíž důvody podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a v níž navrhuje jeho zrušení a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Městský soud podle stěžovatele 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. Stěžovatel poukazuje na to, že i neformální oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci může být rozhodnutím v materiálním smyslu, což potvrzuje judikatura správních soudů. Proto nesouhlasí se závěrem městského soudu, že sdělení SFŽP nelze považovat za prvostupňové rozhodnutí, jímž je administrace žádosti ukončena. Žádost o přezkum je pak ekvivalentem řádného opravného prostředku. Lze ji podat po rozhodnutí o projektové žádosti za účelem ověření jeho správnosti přezkumnou komisí, a to z hlediska uplatněných námitek. Pokud by žádost o přezkum podána nebyla, byla by administrace žádosti o podporu ukončena právě sdělením SFŽP. Postoupení věci ministru životního prostředí je tak nesystémovým zásahem do procesní úpravy poskytování dotací v rozhodném období.

[10] Odkaz na usnesení městského soudu č. j. 9 A 212/2016 – 65 (viz odstavec [4] výše), je podle názoru stěžovatele nepřiléhavý, neboť toto rozhodnutí se týkalo 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 jej posoudil meritorně a rozhodnutí přezkumné komise věcně přezkoumal.

[11] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

[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 *de facto* v části týkající se postoupení věci ministru životního prostředí. Z textu kasační stížnosti je totiž zřejmé, že právě postoupení věci k projednání ministru životního prostředí považuje stěžovatel za nekoncepční, rozporné s příslušnou úpravou administrace žádostí o poskytnutí dotací a s dosavadní judikaturou správních soudů, a taktéž za problematické z hlediska dalšího procesního postupu při posouzení žádosti o podporu. Kasační stížnost je tedy v tomto směru 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 srovnej usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 – 41, č. 3321/2016 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Uvedenému závěru svědčí i praxe zdejšího soudu, který kasační stížnost v obdobných případech k projednání opakovaně bez dalšího připustil, a to právě v situaci, ve které byla věc podle § 46 odst. 5 s. ř. s. též postoupena žalovanému (srovnej 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 (srovnej 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 Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl přitom k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Kasační soud na tomto místě předesílá, že takřka totožnou věcí mezi stejnými účastníky se zabýval ve svém nedávném rozsudku ze dne 11. 2. 2020, č. j. 9 Afs 276/2018 – 22. Žalobkyně v dané věci také žádala dne 16. 12. 2015 o podporu projektu, konkrétně „*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. Rovněž v tomto případě 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. Žádost o přezkum ze dne 24. 3. 2016 proto žalobkyně usilovala o přehodnocení vysloveného závěru. Přezkumná komise SFŽP na jednání konaném dne 13. 4. 2016 shledala žádost o přezkum nedůvodnou a rozhodla o vyřazení žádosti o podporu projektu z dalšího hodnocení, výsledek vypořádání žalobkyni sdělila dne 22. 4. 2016. Žalobkyně napadla rozhodnutí přezkumné komise žalobou, kterou následně městský soud usnesením odmítl a věc postoupil ministrovi životního prostředí.

[16] Z výše uvedeného je zřejmé, že judikovaná věc je blízce podobná nyní projednávanému případu, oba spory se liší pouze v konkrétní technologii (nakladač se skrápěním a nůžky se skrápěním), na jejíž pořízení žalobkyně žádala o podporu z dotačního programu. Proto se soud závěrů v rozsudku č. j. 9 Afs 276/2018 – 22, přidržel, neboť neshledal žádný důvod se od nich odchýlit.

[17] Stěžovatel podřazuje důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Zdejší soud před dalším posouzením 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. 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 již zmiňovaný rozsudek č. j. 3 As 214/2015 – 96). Povaha a obsah napadeného usnesení městského soudu, jakož i obsah kasační stížnosti stěžovatele, zároveň omezuje rozsah přezkumu kasačního soudu pouze na posouzení podmínek pro postoupení věci žalovanému, respektive ministrovi životního prostředí.

[18] Z obsahu správního spisu soud ověřil, že žalobkyni bylo sporným aktem (sdělením SFŽP) 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 2014 – 2020; zároveň byla poučena o možnosti podat proti tomuto výsledku žádost o přezkum (ve správním spise 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 pořízení technologií typu nakladač, lis, nůžky a podobně není primárním opatřením ke snížení prašnosti a že vyčlenění nákladů na samotné skrápění nepovažuje

pokračování

za nemožné. Jelikož podmínky kontroly přijatelnosti nebyly splněny, rozhodla komise o vyřazení žádosti o podporu z dalšího hodnocení [viz rozhodnutí přezkumné komise; ve správním spise jde o písemnost označenou jako „Vypořádání žádosti o přezkum“ a dále zápis z jednání přezkumné komise SFŽP ČR ze dne 13. 4. 2016, č. j. SFŽP 049194/2016, bod 2), písm. p)].

[19] 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 již sdělení SFŽP a rozhodnutí přezkumné komise má za rozhodnutí o opravném prostředku.

[20] O právním režimu poskytnutí dotace, který se řídí především rozpočtovými pravidly, metodickým pokynem a pravidly podpory, není v projednávané věci sporu (viz odstavec [3] výše; blíže k obsahu uvedených aktů viz následující odstavec). Nesporné je i to, že v případě nevyhovění žádosti o poskytnutí dotace jde o rozhodnutí o nepřiznání dotace podle § 14 rozpočtových pravidel, na které se vztahují obecné předpisy o správním řízení a není vyloučen jeho soudní přezkum (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 – 64, č. 2343/2011 Sb. NSS, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 – 44, a městským soudem citovaný rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 9 Ads 83/2014 – 46). Zároveň podle judikatury zdejšího soudu 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 výše zmiňovaný rozsudek č. j. 1 Afs 61/2013 – 43, a na něj navazující rozsudek č. j. 9 Afs 59/2013 – 45, a dále též rozsudky ze dne 1. 8. 2013, č. j. 1 Afs 63/2013 – 54, a ze dne 26. 11. 2013, č. j. 8 Afs 47/2013 – 45).

[21] 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 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).

[22] Z pravidel podpory (respektive 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 judikatorní závěry, týkající se neformálního oznámení o ukončení administrace žádosti (viz odstavec [20] výše), 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.

[23] Po vydání sdělení SFŽP, respektive rozhodnutí přezkumné komise, již nenásleduje vydání žádného rozhodnutí, které by na hodnotící proces navazovalo a bylo tak 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 podkapitola 6.2.6). Sdělením SFŽP, případně rozhodnutím přezkumné komise (je-li podána žádost o přezkum), je proto vyřizování žádosti o podporu ukončeno. V tomto ohledu se od projednávané věci liší situace posuzovaná městským soudem v usnesení 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 jako „*Projekt nesplnil fázi věcného hodnocení externími hodnotiteli/arbitrem*“) vydání rozhodnutí o ukončení administrace žádosti (v dané věci bylo též vyrozumění o nevyhovění žádosti o podporu ze dne 10. 2. 2017, č. j. MSMT-15918/2016-2; to však žalobou napadeno nebylo). Proto podle Nejvyššího správního soudu nebyl odkaz městského soudu na usnesení č. j. 9 A 212/2016 – 65, případný.

[24] Závěru kasačního soudu, že sdělení SFŽP je úkonem, jímž se žádosti o podporu nevyhovuje, a rozhodnutí přezkumné komise je rozhodnutím o oprávném prostředku proti tomuto sdělení, svědčí i samotný obsah uvedených aktů (viz odstavec [18] výše). 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 zejména str. 4 – 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 kterou žádala.

[25] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že odchýlení se od závěrů rozsudku městského soudu ze dne 22. 6. 2018, č. j. 3 A 108/2016 – 49, který se týkal skutkově srovnatelného případu a na který poukázal stěžovatel v kasační stížnosti (viz odstavec [10] výše), nelze v projednávané věci městskému soudu vytýkat, jelikož vydání stěžovatelem napadeného usnesení mu o tři týdny předcházelo.

[26] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1, větou první před středníkem s. ř. s. zrušil napadené usnesení městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Ačkoli stěžovatel brojil kasační stížností toliko proti výroku I. napadeného usnesení v části týkající se postoupení věci ministru životního prostředí, zrušil kasační soud

pokračování

výrok I. jako celek, neboť již s ohledem na to, jak městský soud tento výrok formuloval, nelze procesně dělit tu část výroku týkající se postoupení věci, od části týkající se odmítnutí žaloby. Zároveň zrušil i výroky II. a III. (o náhradě nákladů řízení mezi účastníky a o vrácení soudního poplatku za žalobu), neboť jsou na výroku o odmítnutí žaloby závislé.

[27] 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.

[28] V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude tedy vycházet z toho, že sdělení SFŽP představuje v daném případě prvoinstanční správní rozhodnutí o žádosti o podporu, a rozhodnutí přezkumné komise je rozhodnutím o opravném prostředku podaném žalobkyní proti tomuto sdělení. Městský soud za splnění všech podmínek řízení věc znovu posoudí v intencích uplatněných žalobních námitek.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. března 2020

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu