



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera, soudce Tomáše Langáška a soudkyně Veroniky Juříčkové v právní věci žalobce: **RNDr. et Mgr. J. M.**, proti žalovanému: **Státní fond životního prostředí**, sídlem Kaplanova 1931/1, Praha 11, zastoupenému Mgr. Matějem Váchou, advokátem, sídlem Tyršův dům, Újezd 450/40, Praha 1 - Malá Strana, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2016, č. j. SFZP 095778/2016, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2020, č. j. 5 A 195/2016 – 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před městským soudem

[1] Ředitel sekce řízení národních programů Státního fondu životního prostředí České republiky (dále též „SFŽP“ či „Fond“) ukončil rozhodnutím ze dne 16. 6. 2016 administraci žádosti žalobce o podporu ze Státního fondu životního prostředí ČR v rámci programu Nová zelená úsporám č. 20025353. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce námitky, jimž žalovaný nevyhověl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Městského soudu v Praze. Městský soud s odkazem na rozsudek ze dne 12. 5. 2015, č. j. 3 A 121/2012-83, a právní úpravu uvedenou v zákoně č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění účinném do 31. 12. 2017, konstatoval, že o ukončení administrace, kterým bylo

fakticky rozhodnuto o neposkytnutí dotace, měl rozhodnout ministr životního prostředí, proti jehož rozhodnutí je přípustný rozklad. Rozhodnutí ředitele sekce řízení národních programů SFŽP i následné rozhodnutí žalovaného tak bylo vydané subjektem, který k tomu není vůbec věcně příslušný. Z toho důvodu prohlásil obě uvedená rozhodnutí za nicotná.

II. Kasační stížnost

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost.

[4] Stěžovatel namítá, že jeho rozhodnutí nejsou nicotná, neboť nespádají pod úpravu zákona o SFŽP, jak uvedl městský soud, nýbrž pod zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Dotace poskytnuté v rámci programu Nová zelená úsporám nejsou poskytovány z rozpočtu Fondu, ale ze státního rozpočtu, přičemž stěžovatel v této věci prováděl administraci žádostí na základě delegované pravomoci - delegační dohody uzavřené mezi Ministerstvem životního prostředí a Fondem dne 17. 12. 2014. Není tak přiléhavá ani judikatura, na kterou městský soud odkázal, neboť ta se týká jen případů, kdy se na rozhodování o dotaci nepoužijí rozpočtová pravidla, ale zákon o SFŽP.

[5] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[7] Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že navzdory částečné důvodnosti kasační argumentace není dán důvod pro zrušení rozsudku městského soudu.

[8] V projednávané věci spočívá podstata sporu v otázce, který správní orgán měl vydat rozhodnutí o ukončení administrace žádosti o podporu z programu Nová zelená úsporám. Městský soud uzavřel, že tímto orgánem měl být ministr životního prostředí, stěžovatel naopak tvrdí, že postupoval správně, pokud toto rozhodnutí vydal Fond, a to na základě delegace této činnosti z ministerstva na Fond.

[9] Nejvyšší správní soud v souladu s názorem městského soudu nepochybuje, že v dané věci se materiálně jedná o rozhodnutí o nepřiznání dotace. Ani stěžovatel tuto premisu nezpochybňuje. Takovým rozhodnutím může být i oznámení o ukončení administrace žádosti, neboť jde o úkon 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 k ukončení administrace žádosti Státním zemědělským intervenčním fondem, či ze dne 11. 2. 2020, č. j. 9 Afs 276/2018-22 k ukončení administrace žádosti o podporu z Operačního programu Životního prostředí Fondem).

pokračování

[10] Státní fond životního prostředí České republiky je zřízen zákonem o SFŽP. Jedná se o jinou státní organizaci (§ 1 odst. 2 zákona o SFŽP), správcem Fondu je Ministerstvo životního prostředí (§ 1 odst. 3 zákona o SFŽP). O poskytování prostředků z Fondu rozhoduje ministr životního prostředí (§ 1 odst. 5 zákona o SFŽP).

[11] Z ustanovení § 1 odst. 5 zákona o SFŽP vyplývá, že ministr životního prostředí rozhoduje pouze o poskytnutí prostředků z Fondu, a to podle § 4 zákona. Fond je samostatnou právní osobou, která má vlastní rozpočet (§ 2a zákona o SFŽP) a výdaje z rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky nejsou výdaji státního rozpočtu (srov. rozsudek ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012-44). Závěr městského soudu, že ve věci měl podle § 1 odst. 5 zákona o SFŽP rozhodovat ministr životního prostředí, je tedy správný pouze za předpokladu, že podpora v rámci dotačního programu Nová zelená úsporám byla vyplácena z prostředků Fondu.

[12] Tak tomu však v projednávané věci nebylo. Z rozhodnutí ředitele sekce řízení národních programů SFŽP vyplývá, že postupoval dle směrnice Ministerstva životního prostředí č. 2/2015, o poskytování finančních prostředků z programu Nová zelená úsporám od roku 2015 (z 31. 3. 2015, č. j. 22197/ENV/15/899/M/15, zveřejněné ve Věstníku Ministerstva životního prostředí, ročník XXV - duben 2015 - částka 4, dále jen „směrnice“).

[13] Dle článku 1 odst. 1 směrnice *Ministerstvo životního prostředí (dále jen „Ministerstvo“)* jako správce programu 115 280 Nová zelená úsporám (dále jen „Program“) a jako správce Státního fondu životního prostředí České republiky (dále jen „Fond“) podle § 1 odst. 3 zákona č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon o Fondu“) deleguje na Fond některé organizační, administrativní, schvalovací a právní činnosti související s administrací a realizací Programu, které nezasahují do rozhodovacích a kontrolních činností Ministerstva. ... Dle odst. 2 téhož článku *Tato směrnice vychází z Dokumentace programu Nová zelená úsporám identifikační číslo programu 115 280, schválené dne 30. března 2015 usnesením vlády ČR č. 229, zpracované v souladu se zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění vyhlášky č. 11/2010 Sb.* Dle čl. 2 odst. 3 se podpora poskytuje žadatelům na základě Registrace akce a Rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu, které vydává správce Programu (...) dle § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhlášky č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění vyhlášky č. 11/2010 Sb. Podpora se poskytuje formou dotace (čl. 2 odst. 6) a není na ni právní nárok (čl. 2 odst. 7).

[14] Z dokumentace programu Nová zelená úsporám schválené dne 30. března 2015 vyplývá, že program je financován ze státního rozpočtu a je třeba postupovat dle rozpočtových pravidel. V bodě 4. 1. je uvedeno: Program NZÚ navazuje na stávající Program Zelená úsporám. Je realizován k zajištění využití výnosů z dražeb emisních povolenek EUA /European Union Allowance/ v souladu se zákonem č. 383/2012 Sb., o podmínkách obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, ve znění pozdějších předpisů. (...) Zdrojem programu NZÚ je podíl z výnosů dražeb emisních povolenek EUA v rámci EU ETS určený dle výše uvedeného zákona.

[15] Dražbu povolenek a využití výnosů z dražby reguloval § 7 výše odkazovaného zákona ve znění účinném do 31. 12. 2017. Z jeho odstavce 5 vyplývá, že výnos z dražeb povolenek je příjmem státního rozpočtu a je účelově vázán na dodatečné financování činností v daném odstavci uvedených.

[16] Bod 8 dokumentace následně stanoví, že *financování projektů probíhá dle indikativního časového rozvrhu plateb stanovených v Rozhodnutí o poskytnutí dotace formou následného proplácení již vynaložených způsobilých výdajů projektu z prostředků státního rozpočtu – kapitoly 315 - MŽP v rámci programového financování v EDS. V průběhu realizace a financování jednotlivých investičních akcí je nutno postupovat podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.*

[17] Z uvedeného je zřejmé, že poskytovatelem podpory je Ministerstvo životního prostředí a podpora je vyplácena z „jeho“ kapitoly státního rozpočtu, nikoliv z rozpočtu Fondu. Na posuzování žádostí o takovou podporu se proto nepoužije speciální úprava zákona o SFŽP, ale obecná úprava rozpočtových pravidel. Tomu odpovídá i definice dotace v § 3 písm. a) rozpočtových pravidel, podle které jsou *dotací peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.*

[18] Tím se nyní projednáváná situace liší od dříve poskytované podpory z programu Zelená úsporám, která byla na základě směrnice Ministerstva životního prostředí č. 9/2009 poskytována přímo z Fondu, a o jejím poskytnutí tak rozhodoval dle § 1 odst. 5 zákona o SFŽP ministr životního prostředí (srov. rozsudek ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012-44). Takovou situaci posuzoval městský soud též v rozsudku ze dne 12. 5. 2015, č. j. 3 A 121/2012-83, na který odkázal ve svém nynějším rozhodnutí. Z výše uvedených důvodů však závěry tohoto rozsudku nelze vztahovat na současnou věc.

[19] V této části je proto třeba shledat stěžovatelovu kasační argumentaci důvodnou. Otázka, který orgán měl o ukončení administrace rozhodnout, nebyl-li jím ministr životního prostředí podle zákona o SFŽP, však tím ještě není vyřešena.

[20] Jak bylo uvedeno, právní režim podpory z programu Nová zelená úsporám se řídí rozpočtovými pravidly. Dle § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel *dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu může poskytnout ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon (dále jen „poskytovatel“).* Dle § 14 odst. 3 o poskytnutí dotace rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Nejvyšší správní soud již předeslal, že rozhodnutí o ukončení administrace žádosti považuje za rozhodnutí o neposkytnutí dotace, tedy i rozhodnutí ve smyslu § 14 odst. 2 a 3 rozpočtových pravidel. Rozhodování v sobě totiž pojmově zahrnuje jak rozhodnutí pozitivní, tak negativní, jedná-li se o úkon, který může zasáhnout do veřejných subjektivních práv určité osoby, a nestanoví-li zákon výslovně jinak [viz např. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel a na něj navazující odst. 5, jenž se týká pouze rozhodnutí o poskytnutí dotace, nikoliv rozhodnutí nevyhovujícího (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, či rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2018, č. j. 4 Afs 161/2018-38 a ze dne 25. 10. 2018, č. j. 2 Afs 161/2018-40)]. Z toho ovšem vyplývá, že o neposkytnutí dotace mělo rozhodnout Ministerstvo životního prostředí, jakožto poskytovatel dotace.

pokračování

[21] Stěžovatel tvrdí, že Ministerstvo životního prostředí kompetenci rozhodnout o ukončení administrace žádosti o dotaci přeneslo na Fond, a to v souladu s dohodou o delegování některých činností a pravomocí Ministerstva životního prostředí jako správce programu Nová zelená úsporám na Státní fond životního prostředí ze dne 17. 12. 2014. Dle čl. 4 odst. 2 písm. b) této dohody ministerstvo na Fond jako subjekt pověřený administrací delegovalo pravomoc provádět ukončování administrace žádostí. Z článku 1 dohody vyplývá, že předmětem dohody je vymezení a rozsah delegovaných činností a pravomocí, konkrétní postupy a pravidla jsou dále rozpracovány ve směrnici Ministerstva životního prostředí.

[22] Část této směrnice již soud výše citoval. Z čl. 1 odst. 1 směrnice zejména plyne, že ministerstvo deleguje na Fond *některé organizační, administrativní, schvalovací a právní činnosti související s administrací a realizací Programu, které nezasahují do rozhodovacích a kontrolních činností ministerstva.*

[23] Je ovšem otázkou, zda ministerstvo bylo vůbec oprávněno přenést některé své kompetence na jiný orgán. Správní orgán totiž vykonává svoje kompetence pouze v rozsahu, v mezích a způsobem stanoveným zákonem (čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Rozpočtová pravidla v rozhodném znění ani žádný jiný právní předpis však Ministerstvu životního prostředí takovou delegaci neumožňoval. Stěžovatel netvrdí, ani delegační dohoda samotná neobsahuje žádné konkrétní zákonné ustanovení, na jehož základě k delegaci došlo. Uvedené zmocnění nemůže založit ani směrnice, neboť se jedná o interní akt ministerstva.

[24] I pokud by na delegační dohodu mělo být nahlíženo jako na veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 160 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, bylo by pro možnost jejího uzavření nezbytné výslovné zákonné zmocnění (§ 160 odst. 5 správního řádu), neboť by se nesporně jednalo o smlouvu, jejímž předmětem je výkon státní správy. Jak už bylo uvedeno výše, žádné takové zákonné zmocnění Nejvyšší správní soud neshledal (a stěžovatel se takového ani nedovolává).

[25] Nadto ze směrnice Ministerstva životního prostředí vyplývá, že samo ministerstvo limitovalo přenos kompetencí na *organizační, administrativní, schvalovací a právní činnosti související s administrací a realizací Programu, které nezasahují do rozhodovacích a kontrolních činností Ministerstva.* Oznámení o ukončení administrace přitom nelze vnímat jako pouze administrativní či schvalovací úkon. K tomu lze odkázat na způsob, jakým směrnice upravuje postup při vyřizování žádosti o dotaci. Žádosti se v rámci jednotlivých výzev podávají Fondu (čl. 6 odst. 1). Evidované a řádně doručené žádosti podrobí Fond kontrolu z hlediska úplnosti a formální správnosti. Při této kontrole Fond ověří zejména, zda byly žadatelem řádně předloženy všechny požadované dokumenty, zda jsou řádně uvedeny všechny požadované údaje a zda tyto dokumenty splňují požadované formální náležitosti (čl. 7 odst. 1). Žádosti, které jsou úplné a bez formálních nedostatků, podrobí Fond specifické kontrole, při níž ověří věcnou správnost a splnění podmínek Programu. Při této kontrole ověřuje Fond zejména soulad předloženého odborného posudku s požadavky Programu a Výzvy k podávání žádostí pro danou oblast podpory (čl. 7 odst. 2). V případě zjištění nedostatků vyzve Fond písemně a bez zbytečného prodlení žadatele k odstranění zjištěných nedostatků, a to ve lhůtě 30 kalendářních dní ode dne prokazatelného doručení Výzvy k odstranění nedostatků (čl. 7 odst. 4). Neodstraní-li žadatel ve stanovené lhůtě nedostatky nebo nebude-li ani po doplnění žádost úplná nebo nebude splňovat podmínky

Programu, bude její další administrace ukončena, o čemž bude žadatel písemně informován. Žadatel je v tomto případě oprávněn podat Fondu námitku proti ukončení administrace žádosti. O výsledku šetření námitky je žadatel Fondem písemně informován do 60 kalendářních dní ode dne doručení námitky na Fond (čl. 13 odst. 5). V případě, že Fond nebo správce Programu (*v případě námitky proti nevydání Registrace a rozhodnutí o poskytnutí dotace – pozn. NSS*) námitce nevyhoví, bude administrace žádosti ukončena (čl. 13 odst. 6).

[26] Je tedy zřejmé, že úkolem Fondu není pouhá kontrola formálních náležitostí žádostí o dotaci z hlediska jejich úplnosti a formální správnosti, ale následně také specifická kontrola věcné správnosti a splnění podmínek Programu. Dle tohoto schématu je to Fond, který sám rozhoduje v případě, že dotace žadateli poskytnuta být nemá. Nesplňuje-li totiž žádost dle Fondu podmínky programu, rozhodne o ukončení její administrace. Takové rozhodnutí, jak již bylo výše uvedeno, musí být vnímáno jako rozhodnutí o neposkytnutí dotace, a tedy rozhodnutí ve smyslu § 14 odst. 2 a 3 rozpočtových pravidel, k jehož vydání je zmocněno ministerstvo jako poskytovatel dotace. To platí tím spíše, že podle obecného postupu dle směrnice není v případě oznámení o ukončení administrace další rozhodnutí (právě ministerstvem) vydáváno. Jinak tomu nebylo ani v nynějším případě. Je tedy zřejmé, že taková činnost Fondu zasahuje do rozhodovací kompetence poskytovatele dotace (Ministerstva životního prostředí).

[27] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že od 1. 1. 2018 nabyla účinnosti novela rozpočtových pravidel č. 367/2017 Sb., která do tohoto zákona vložila nový § 14g následujícího znění: *Řízení vede poskytovatel. Poskytovatel může některé činnosti přenést na právnickou osobu nebo jinou organizační složku státu veřejnoprávní smlouvou; pro postup se použije § 160 správního řádu obdobně. Nelze však převést vyhlášení výzvy podle § 14j a vydání rozhodnutí.* Tato právní úprava se však na projednávanou věc z hlediska časové působnosti neuplatní, nadto ani zde zákonodárce nesvěřil poskytovateli dotace možnost přenést na jiný subjekt samotné vydání rozhodnutí o poskytnutí/neposkytnutí dotace.

[28] Odlišit od nynějšého případu je nutno také věc posuzovanou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2018, č. j. 5 Afs 114/2017-58. Přezkoumávaným úkonem v dané věci bylo rozhodnutí o pozastavení vyplácení dotace a možnost Fondu rozhodnout v dané věci plynula přímo z rozhodnutí o poskytnutí dotace, Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že Ministerstvo životního prostředí bylo oprávněno svěřit Fondu některé úkoly spojené s poskytováním dotace z veřejných (národních) zdrojů. Dotace byla poskytnuta z Operačního programu životního prostředí, který byl z většiny financován z prostředků EU, a vztahovala se tak na něj regulace v podobě přímo použitelného nařízení, které delegaci umožňovalo.

[29] V nyní projednávané věci však Ministerstvo životního prostředí nedisponovalo žádným zákonným ani jiným relevantním podkladem pro delegaci části svých rozhodovacích kompetencí na Fond. Stěžovatel proto o ukončení administrace žádosti žalobce o podporu z programu Nová zelená úsporám rozhodl jako věcně nepřislušný orgán. Jedná se přitom o zásadní vadu, která vyvolává nicotnost jeho rozhodnutí (§ 77 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád). K takové vadě má soud povinnost přihlédnout a prohlásit rozhodnutí nicotným i bez návrhu (§ 76 odst. 2 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

pokračování

[30] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že své výše uvedené závěry predestřel jako předběžné účastníkům řízení a poskytl jim možnost se k nim vyjádřit ve lhůtě dvaceti dnů. Žádný z účastníků této možnosti nevyužil.

IV. Závěr a náklady řízení

[31] Nejvyšší správní soud shledal kasační argumentaci částečně důvodnou, přesto však neshledal důvod pro zrušení rozsudku městského soudu. Závěr městského soudu o nicotnosti stěžovatelem vydaných rozhodnutí z důvodu nedostatku věcné příslušnosti Fondu k jejich vydání totiž Nejvyšší správní soud aproboval, byť na základě jiného právního posouzení. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

[32] O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobce ve věci úspěch měl, v řízení o kasační stížnosti mu však žádné náklady nevznikly (ze spisu nejsou patrné a žalobce je netvrdí).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2022

JUDr. Filip Dienstbier Ph.D.
předseda senátu