

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Bělecký Mlýn, spol. s r. o.,** se sídlem Olomouc, Šemberova 66/9, zastoupeného Mgr. Markem Gocmanem, advokátem se sídlem 28. října 219/438, Ostrava - Mariánské Hory, proti žalovanému: **Krajský úřad Libereckého kraje,** se sídlem U Jezu 642/2a, Liberec, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 6. 4. 2010, č.j. 59 Ca 105/2009 – 29,

takto:

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, pobočka v Liberci ze dne 6. 4. 2010, č. j. 59 Ca 105/2009 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

[1.] Žalobce (dále také jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížností napadl shora označené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba brojící proti „Oznámení o neposkytnutí příspěvku na hospodaření v lesích“ (dále též „oznámení“) ze dne 5. 10. 2009, č. j. OŽPZ/914/2008 OVLH KULK/63350/2009. Citovaným oznámením žalovaný zamítl žádost stěžovatele o poskytnutí příspěvku na hospodaření v lesích (dále jen „příspěvek“), a to z důvodu pozdního podání žádosti. V oznámení žalovaný stěžovatele poučil o faktu, že na poskytnutí příspěvku není právní nárok, na jeho vydání se nevztahují předpisy o správním řízení a není možno proti němu podat žádný opravný prostředek.

[2.] Krajský soud v usnesení napadeném nyní projednávanou kasační stížností uvedl, že citované rozhodnutí žalovaného nespadá pod pojem rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a je proto nutné žalobu postupem podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítnout.

II. Obsah kasační stížnosti

[3.] Stěžovatel napadl kasační stížností toto usnesení krajského soudu z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a dále z důvodu nezákonnosti napadeného rozhodnutí o odmítnutí návrhu [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.].

[4.] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně posoudil otázku nakládání s veřejnými finančními prostředky a povahu příspěvku na hospodaření v lesích, kdy tento je vyplácen z veřejných prostředků. Hospodaření s veřejnými prostředky podléhá kontrole podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, z čehož vyplývá, že rozhodnutí žalovaného podléhá přímé aplikaci správního řádu a je proti němu tedy přípustný opravný prostředek. S těmito tvrzeními obsaženými již v žalobě se soud nikterak nevypořádal.

[5.] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu o nemožnosti soudního přezkumu rozhodnutí o nepřiznání příspěvku. Nakládání s veřejnoprávními prostředky, ať již v rámci samostatné či přenesené působnosti, by s ohledem na jejich zdroj mělo soudnímu přezkumu podléhat.

[6.] Stěžovatel doplňuje, že z uvedení slovního spojení „Krajský úřad Libereckého kraje“ a „odbor životního prostředí a zemědělství“ v záhlaví citovaného rozhodnutí žalovaného je nutno ve spojení s ustanovením § 70 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), dovozovat, že žalovaný tímto sám sebe označil jako orgán vydávající rozhodnutí v rámci přenesené působnosti. Nelze se proto ztotožnit s názorem soudu, který žalobu stěžovatele odmítl z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení, když nebyla dána pravomoc soudu, jelikož žalobou bylo napadeno rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v rámci samostatné působnosti a nikoliv při výkonu činnosti v oblasti veřejné správy.

[7.] Ze všech těchto důvodů navrhuje stěžovatel napadené usnesení zrušit.

III. Vyjádření žalovaného

[8.] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti plně odkazuje na své vyjádření k žalobě. Dodává, že nesouhlasí s názorem stěžovatele, že rozlišení aktů vydaných v rámci přenesené či samostatné působnosti vychází z označení orgánu v záhlaví písemností. Přenesená působnost je definována v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o krajích a poskytování příspěvků na hospodaření v lesích této definici neodpovídá. K námitce stěžovatele o rozporu použitých hlaviček písemností žalovaného se zákonem tento uvádí, že veškeré své písemnosti považuje za souladné se zákonem, přičemž použití označení odboru v záhlaví písemnosti vydané v samostatné působnosti je doplňujícím údajem napomáhajícím

orientaci občanů. Žalovaný v závěru svého vyjádření navrhuje, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

IV. Relevantní skutečnosti plynoucí ze spisu

[9.] Z obsahu spisu plyne, že Krajský úřad Libereckého kraje poskytuje příspěvky na základě postupu obsaženého v dokumentu Zásady pro poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích z rozpočtu Libereckého kraje (dostupné na http://zivotni-prostredi.kraj-lbc.cz/page338, dále též „Zásady"), schváleném Radou Libereckého kraje a následně i rozhodnutím Evropské komise č. N 518/2006 ze dne 22. 3. 2007. Dle čl. I odst. 3 Zásad příspěvky poskytuje ze svého rozpočtu Liberecký kraj a poskytnutí příspěvku schvaluje zastupitelstvo Libereckého kraje. Článek I odst. 15 Zásad stanoví, že na poskytnutí příspěvku není právní nárok.

[10.] Dle dokumentu Organizační zajištění postupu při poskytování finančních příspěvků na hospodaření v lesích z rozpočtu Libereckého kraje, který byl přílohou k vyjádření žalovaného k žalobě podané ke krajskému soudu, vyplývá, že Krajský úřad Libereckého kraje, odbor rozvoje venkova, zemědělství a životního prostředí mimo jiné vede evidenci žádostí, provádí věcnou kontrolu a formální správnost všech podaných žádostí z dostupných podkladů. Žádost podanou po termínu stanoveném pravidly do programu nevkládá a tuto skutečnost písemně sdělí žadateli. Vedoucí odboru rozvoje venkova, zemědělství a životního prostředí pro potřeby poskytování příspěvků ustanovil jako svůj poradní orgán tříčlennou Komisi pro posuzování žádostí o příspěvky.

[11.] V případě stěžovatele byla jeho žádost o poskytnutí příspěvku projednána Komisí pro posuzování žádostí o poskytování služeb a finančních příspěvků na hospodaření v lesích dne 27. 8. 2009. Komise navrhla zamítnutí návrhu stěžovatele z důvodu jeho opožděného podání. O výsledku tohoto jednání byl stěžovatel v souladu s čl. I odst. 15 Zásad informován dne 5. 10. 2009 Oznámením o neposkytnutí příspěvku na hospodaření v lesích.

[12.] Ačkoli byl poučen o nemožnosti napadnout oznámení opravným prostředkem, podal stěžovatel dne 8. 10. 2009 podnět k přezkoumání postupu ke Krajskému úřadu Libereckého kraje. V odpovědi na tento podnět ze dne 20. 10. 2009 krajský úřad potvrdil svůj názor obsažený v oznámení. Stěžovatel se proto obrátil dopisem ze dne 8. 10. 2009 na Ministerstvo zemědělství, které přípisem ze dne 23. 10. 2009 sdělilo, že není orgánem příslušným k rozhodování o této věci. Stěžovatel tedy napadl shora označený akt žalovaného u krajského soudu, který, jak bylo uvedeno výše, postupem dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s.ř.s. žalobu odmítl.

V. Argumentace soudu

[13.] Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.), přezkoumal napadené usnesení krajského soudu a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[14.] Základem pro posouzení věci je v daném případě otázka možnosti soudního přezkumu napadeného aktu žalovaného. Zákonný rámec pro rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je vymezen soudním řádem správním

v ustanoveních § 4 ve spojení s § 2. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí *orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy*. Zdejší soud v rozhodnutí ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4 Ans 9/2007 – 197 (dostupné na www.nssoud.cz) uvedl, že „*zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“ Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky.

[15.] Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob.

[16.] Lze tedy shrnout, že pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu je nutno, aby tento akt naplnil kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky.

[17.] Nutnost přezkumu aktů správních orgánů musí být v neposlední řadě posuzována vzhledem k ústavní povinnosti soudů poskytovat ochranu právům obsažené v ustanoveních čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví: „*Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.*“ Tímto ustanovením Listina zakládá pravidlo „presumpce přezkumu“, které stanoví správním soudům povinnost podrobit přezkumu akty veřejné moci, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen.

[18.] K tomu zdejší soud ve shora uvedeném rozhodnutí č. j. 4 Ans 9/2007 – 97 uvedl, že *princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit.*“ Není tedy možné připustit takový restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudu a zbavení fyzických a právnických osob právní ochrany. Ústavní povinnost obsažená v čl. 36 odst. 2 Listiny se odráží v ustanovení § 6 s. ř. s., který stanoví, že „*z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon.*“ V souladu s uvedenými ústavně zakotvenými principy je nutno i toto ustanovení vykládat restriktivně a ze soudního přezkumu tak vyloučit pouze ty případy, které byly explicitně označeny zákonodárcem. Při řešení těchto otázek je možno odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se též o judikaturu Ústavního soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, rozsudek ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 39, vše dostupné na www.nsssoud.cz)

[19.] Pro úplné posouzení dané věci je proto nutno zkoumat, zda napadený akt žalovaného naplňuje znaky rozhodnutí správního orgánu, jak byly uvedeny shora.

[20.] V prvé řadě je třeba posoudit, zda byl předmětný akt vydán orgánem ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy orgánem územního samosprávného celku. Z oznámení o neposkytnutí příspěvku na hospodaření v lesích ze dne 5. 10. 2009 vyplývá,

že bylo vyhotoveno Krajským úřadem Libereckého kraje, odborem životního prostředí a zemědělství, jenž je nesporně orgánem územního samosprávného celku a spadá tedy do množiny orgánů uvedených ve shora uvedeném ustanovení s. ř. s. Krajský úřad je totiž zařazen mezi orgány kraje (viz hlava IV. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů) a vykonává úkoly v samostatné i přenesené působnosti (viz ustanovení § 66 a násl. cit. zákona).

[21.] Stejně tak je nesporné, že při rozhodování o poskytnutí, resp. neposkytnutí, dotace rozhodoval krajský úřad o právech a povinnostech s poskytnutím dotace spojených. Přiznáním dotace vznikají osobám práva (právo na projednání žádosti – srov. čl. I odst. 14 Zásad, právo na poukázání dotace na účet žadatele – srov. čl. I odst. 17) a povinnosti (povinnost použít prostředky k určenému účelu, informační povinnost žadatele, povinnost strpět kontroly ze strany krajského úřadu – srov. Čl. I odst. 1, 20 a 21 Zásad) s touto dotací spojené. Naopak nepřiznáním příspěvku je každý neúspěšný žadatel zasažen přinejmenším tím, že přišly vniveč všechny náklady, které vynaložil za účelem jeho získání (vyplňování formulářů, spotřeba kancelářských potřeb, časové zatížení atp.).

[22.] Zde je vhodné poukázat též na judikaturu zdejšího soudu, která se týká aplikace ustanovení § 55a zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků („daňový řád“). Jak k tomu soud uvedl, *„ačkoliv zde není veřejné subjektivní právo daňového dlužníka na poskytnutí daňové úlevy ve formě „prominutí daně“, je rozhodnutí příslušného správce daně vydané podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb. přezkoumatelné v správním soudnictví* “ (rozsudek ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 15/2007 - 106 č. 2066/2010 Sb. NSS, obdobně nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, http://nalus.usoud.cz). Jak totiž uvedl Nejvyšší správní soud v jiném rozsudku, *„prominutí daně či jejího příslušenství na základě rozhodnutí vydaného správcem daně podle § 55a zákona č. 337/1992 Sb. je poskytnutím veřejných prostředků podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*“ (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155, www.nssoud.cz). Jinak řečeno, společným znakem obou případů je skutečnost, že jde o poskytování veřejných prostředků. Zde soud nevidí žádný kvalitativní rozdíl ve skutečnosti, že v nyní rozhodovaném případě se jedná o prostředky z rozpočtu kraje a v případě postupu podle ustanovení § 55a daňového řádu o prostředky státního rozpočtu. O tom, že se v případě samosprávných celků jedná o veřejné finance, ostatně neexistuje spor ani v odborné literatuře (viz např. *Grúň, L.*, Finanční právo a jeho instituty, Linde Praha, 2004, s. 63).

[23.] Je totiž třeba vycházet z toho, že právní vztah týkající se poskytování dotace je veřejnoprávním vztahem (viz usnesení tzv. konfliktního senátu ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 - 8, www.nssoud.cz). Přitom soud nemá pochyb o tom, že příspěvek na hospodaření v lesích, o který se jedná v nyní rozhodované věci, není ničím jiným než dotací. Jde přitom o dotaci poskytovanou z rozpočtu kraje, který je *ex constitutione* veřejnoprávní korporací (viz čl. 101 odst. 2 Ústavy ČR, podle něhož jsou územní samosprávné celky veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Z odborné literatury k tomu plyne, že veřejnoprávní korporace vykonávají veřejnou správu (viz *Sládeček, Mikule, Syllová: Ústava ČR – komentář*, C. H. Beck, 2007, s. 857 a násl.).

[24.] Kraj jakožto územní samosprávný celek je definován obyvateli, územím a organizační strukturou. Pojmovým znakem územního samosprávného celku je také existence jeho majetku: bez alespoň určité míry rozpočtové samostatnosti by totiž takovýto celek postrádal smysl, jelikož by neměl žádné reálné možnosti pro svoje fungování, když jeho

smyslem je především zajišťovat potřeby svých obyvatel. Protože však kraj představuje korporaci veřejného práva, limituje zákonná úprava jeho příjmy i výdaje a současně stanoví prostředky jeho kontroly (zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů).

[25.] Třetím znakem obsaženým v § 4 odst. 1 písm. a) s.ř.s. je „rozhodování v oblasti veřejné správy". Je tedy nutno zodpovědět otázku, zda je rozhodnutí o poskytnutí, resp. neposkytnutí, příspěvku činností v oblasti veřejné správy.

[26.] Působnost kraje můžeme tradičně rozdělit na dvě oblasti, tj. na působnost samostatnou a přenesenou. Samostatnou působností se zpravidla rozumí spravování takových záležitostí, na kterých má daný územně samosprávný celek zájem, přičemž k plnění těchto úkolů používá prostředků obsažených ve vlastním rozpočtu a vykonává je vlastním jménem na vlastní odpovědnost (srov. *Hendrych, D., a kol.* Správní právo. Obecná část, 6.vyd., Praha: C. H. Beck, 2006, s. 154). Dle § 4 zákona o krajích platí, že pokud nevyplývá ze zákona, že jde o přenesenou působnost, jedná se o působnost samostatnou. Ve spojení výše uvedeného s § 35 an., § 66 a § 67 *a contrario* zákona o krajích, lze dospět k závěru, že poskytování příspěvků na hospodaření v lesích z krajského rozpočtu spadá pod pojem výkonu samostatné působnosti kraje. Je nicméně nepochybné, že i výkon samostatné působnosti kraje je v zásadě výkonem veřejné správy (srov. např. *Hendrych, D.* c.d., s. 152*)*, byť decentralizované.

[27.] K úvahám stěžovatele o nutnosti vyvodit ze způsobu označení písemností, zda krajský úřad rozhoduje v přenesené či samostatné působnosti, zdejší soud uvádí, že se ztotožňuje s názorem žalovaného. Ustanovení § 70 odst. 1 zákona o krajích stanoví, že v samostatné působnosti kraj všechny písemnosti v záhlaví označí názvem kraje s uvedením příslušného orgánu, který písemnost vyhotovil. V daném případě bylo oznámení ze dne 5. 10. 2009 jasně v záhlaví označeno názvem kraje a orgánem, který písemnost vyhotovil, tedy Krajského úřadu Libereckého kraje, konkrétně jeho odboru životního prostředí a zemědělství. Konkretizace označení orgánu vyhotovujícího písemnost není v rozporu s ustanovením zákona o krajích a zcela jistě není kritériem pro určení, zda kraj daný úkon provádí v přenesené či samostatné působnosti. Jedná se pouze o upřesnění mající za účel lepší orientaci adresáta dané písemnosti. Jak však vyplývá z výše uvedené argumentace, fakt, zda bylo rozhodnutí vydáno v samostatné či přenesené působnosti, není rozhodující pro určení toho, zda má být tento akt přezkoumán v rámci řízení před správními soudy či nikoliv.

[28.] Zcela v souladu s pravidlem zakotveným v čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a to jen způsobem stanoveným zákonem. Jistě lze přisvědčit názoru, že nelze podrobit zásahům státu rozhodnutí kraje, kterým je vyčleněno určité množství finančních prostředků za účelem poskytování příspěvků na hospodaření v lesích, kteréžto je utvořeno jako výsledek politických jednání a procesů vedených v orgánech kraje. Zásahům ze strany soudní moci tedy nemůže být podrobeno samotné rozhodnutí o poskytování příspěvků a postup vedoucí k takovému rozhodnutí, vytváření pravidel pro jejich schvalování a podobné procesy. Nicméně i přes nutnost respektování autonomie územních samosprávných celků je nutno chránit práva a povinnosti právnických a fyzických osob dotčených jejich činností. Zcela v souladu s ústavním principem presumpce přezkoumatelnosti správních rozhodnutí proto nelze nezasáhnout v případě, kdy byla

možnost přezkumu správního rozhodnutí vyloučena jiným než ústavně zaručeným způsobem, tedy nikoliv prostřednictvím zákona.

[29.] Jinak řečeno, ze zmíněného principu presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu (bod 18) ještě neplyne rozsah tohoto přezkumu. V tomto směru soud důsledně respektuje zásadu zdrženlivosti, vycházející z ústavně zaručeného práva na samosprávu, tedy i práva na rozhodování o způsobu naložení s majetkem kraje. Nespadá proto do kognice soudu hodnocení toho, jakým způsobem má kraj se svým majetkem hospodařit, byť určité limity jsou stanoveny zákonem (viz např. § 10 zákona č. 250/2000 Sb.), a zda má více dotovat např. životní prostředí, školství nebo dopravní obslužnost. Soud tedy vnímá a uznává jako plně autonomní a svojí podstatou politické rozhodnutí kraje, na jaké účely bude vynakládat prostředky, a toto rozhodnutí mu nepřísluší přezkoumávat. Na straně druhé však soud nemůže rezignovat na kontrolu toho, zda kraj dodržuje pravidla, která pro rozdělování takto určených příspěvků sám stanovil tak, jako se stalo v nyní projednávané věci, případně zda mechanismus nakládání s veřejnými prostředky není diskriminační či jinak porušující elementární principy platné v právním státu.

[30.] K přezkumu aktů kraje v samostatné působnosti by proto nebylo možno přistoupit toliko v případě, kdy by kraj vystupoval jako účastník soukromoprávních vztahů v rovném postavení s druhou smluvní stranou, resp. pokud by se jednalo o prosté majetkoprávní úkony kraje (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 12. 2006, č. j. 3 Ans 9/2005 - 114, uveřejněno ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 3/2007 pod číslem 1075/2007). Nešlo by tedy o vrchnostenský výkon veřejné správy, nýbrž ve svojí podstatě o soukromoprávní vztah, právně řešitelný v rovině civilního práva. To by byla např. situace, když by kraj někomu prodal určitý majetek, případně by jej od někoho odkoupil. Stejně jako stát, který je také veřejnoprávní korporací, totiž mají i územní samosprávné celky „Janusovu tvář“: buď vystupují v nadřazeném, vrchnostenském postavení, a pak jde o regulaci spadající svojí podstatou do veřejného práva; anebo jednají jako běžný smluvní partner v soukromoprávních vztazích. V nyní projednávaném případě se však jednalo o vztah veřejnoprávní, jelikož šlo o poskytování příspěvků z veřejného rozpočtu, tedy v podstatě o poskytování dotace.

[31.] Proto také si v daném případě kraj v rámci své samostatné působnosti zcela správně transparentně stanovil pravidla pro poskytování příspěvků. O poskytnutí těchto příspěvků pak následně autoritativně rozhodoval a nelze zde proto hovořit o aktech kraje jako účastníka soukromoprávního vztahu či soukromé správy, nýbrž je zde dán silný prvek nadřazenosti a nerovnosti vztahu, když sám žalovaný ve vyjádření k žalobě uvádí, že „*poskytnutí příspěvku závisí zcela na vůli žalovaného a na tom, zda žalovaný posoudí, že podmínky pro poskytnutí příspěvku byly nebo nebyly splněny*“. Z tohoto pohledu se tedy zcela jistě jednalo o výkon veřejné správy.

[32.] Tento závěr vyplývá ostatně i z faktu, že příspěvky na hospodaření v lesích jsou poskytovány z rozpočtu Libereckého kraje. Hospodaření územního samosprávného celku podléhá kontrole dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů ve spojení se zákonem č. 250/2000 Sb. Nelze se tedy ztotožnit s tvrzením stěžovatele, že vyplácení příspěvku podléhá kontrole podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. Tím spíše z tohoto tvrzení nelze dovodit, že žalobou napadené oznámení podléhá přímé aplikaci správního řádu. Způsob přezkoumání

úkonu kraje při nakládání s prostředky z rozpočtu nemůže být kritériem pod zařazení daného úkonu pod režim správního řádu.

[33.] Lze však přisvědčit stěžovateli, že v případě poskytování příspěvku na hospodaření v lesích se skutečně jedná o nakládání s prostředky obsaženými ve veřejných peněžních fondech, konkrétně v krajském rozpočtu. Nakládání s prostředky krajského rozpočtu zajišťuje kraj v samostatné působnosti. Nejedná se však o soukromoprávní majetkový úkon, který by bylo možno vyčlenit z pojmu veřejné správy. Ba naopak se jedná o činnost veřejné správy v oblasti veřejných financí. Způsob rozpočtového hospodaření ovlivňuje situaci celého kraje a právnických i fyzických osob, které mají zájem na efektivní kontrole užívání těchto prostředků a hospodaření s nimi, který implikuje jistou míru ingerence státu do této oblasti.

[34.] Je tedy možno uzavřít, že byl shledán i třetí prvek nezbytný pro naplnění zákonné definice správního orgánu.

[35.] Dále je třeba uvést, že činnost správních orgánů spadá do přezkumné pravomoci správních soudů vždy tehdy, pokud jsou dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob (§ 2 s. ř. s.) Zdejší soud přisvědčuje tvrzení žalovaného, že tento si mohl stanovit vlastní podmínky, které museli žadatelé o příspěvek splnit, aby jim žalovaný mohl příspěvek přiznat a že i v případě splnění předepsaných podmínek nevznikl žadateli na poskytnutí dotace právní nárok. Je zcela na úvaze krajského úřadu, zda žadatelovu žádost o příspěvek schválí či zamítne. Subjektům žádajícím o přiznání příspěvku tedy nepřísluší veřejné subjektivní právo na poskytnutí příspěvku.

[36.] Z judikatury Nejvyššího správního soudu je však patrno, že samotná existence veřejného subjektivního práva není nutnou podmínkou pro žalobní legitimaci ve správním soudnictví. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42 (č. 906/2006 Sb. NSS) konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud se rozhodnutí správního orgánu negativně projeví v právní sféře žalobce. Je proto tedy třeba přezkoumat, zda v daném případě došlo k negativním projevům rozhodnutí krajského úřadu ve sféře stěžovatele.

[37.] Článek I odst. 6 Zásad stanoví, že příspěvky jsou poskytovány zpětně, po splnění předmětu příspěvku. V případě příspěvku požadovaného stěžovatelem se jednalo o příspěvek poskytovaný sazbou na technickou jednotku, kdy výše příspěvku je stanovena součinem sazby a množstvím skutečně provedených technických jednotek (např. ha, počet sazenic). Stěžovatel tak ze svých zdrojů údajně vykonal zajištění lesních porostů, které mělo být dle jeho očekávání alespoň zčásti uhrazeno právě poskytnutým příspěvkem. Stěžovatel dále vynaložil určité finanční prostředky za účelem získání příspěvku. Na straně stěžovatele tak došlo k určitému legitimnímu očekávání získání finančního příspěvku, které ovšem naplněno nebylo a rovněž tím došlo k negativnímu projevu v jeho právní sféře, nemluvě o nezbytných transakčních nákladech neoddělitelně spojených se samotným podáním žádosti o příspěvek.

[38.] Na tomto místě je opět vhodné připomenout (viz bod 22), že ačkoliv v některých případech není stanoveno právo na poskytnutí určitého plnění ze strany správního orgánu, přesto se jedná o rozhodování, přezkoumatelné ve správním soudnictví. Potřeba tohoto soudního přezkumu, jakkoliv omezená na proceduru tohoto rozhodování, je totiž nezbytná přinejmenším z toho důvodu, že brání vybočování z mezí zákonnosti při

uplatňování veškeré státní moci (zabraňuje svévoli, čl. 2 odst. 2 Listiny), zamezuje diskriminačním jednáním a omezuje projevy korupce.

[39.] Z uvedeného tedy vyplývá, že byl naplněn i čtvrtý znak, a to, že se jednalo o rozhodnutí správního orgánu, které bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře stěžovatele. Kumulativním naplněním prvků obsažených v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 2 je tedy dána přezkumná pravomoc soudů ve správním soudnictví.

[40.] Nejvyšší správní soud se musel nicméně zabývat i tím, zda soudní přezkum podobných „dotačních" rozhodnutí samosprávných celků (o jehož potřebě je bytostně přesvědčen, viz výše) není řešitelný spíše v rámci civilního soudního řízení. V tomto směru se zdánlivě nabízí aplikace hmotněprávních ustanovení § 850 – 852 občanského zákoníku, která upravují veřejný příslib. Podle ustanovení § 850 občanského zákoníku platí, že *„veřejným příslibem se zavazuje ten, kdo veřejně prohlásí, že zaplatí odměnu nebo poskytne jiné plnění jednomu nebo několika z blíže neomezeného počtu osob, které splní podmínky stanovené ve veřejném příslibu*." Jak k tomu však uvádí komentář (*Švestka, Spáčil, Škárová, Hulmák a kol*., Občanský zákoník I – komentář, C.H. Beck, 2008, str. 2371-2372), *„slibovatel činí jednostranný neadresný právní úkon, na základě kterého vzniká veřejný příslib. Aktivně legitimovaným k učinění právního úkonu je každý subjekt soukromého práva (fyzická či právnická osoba), který je způsobilý k takovému právnímu úkonu. Pasivně legitimovaným je blíže neurčitý okruh osob. Okruh osob, jimž je právní úkon určen, může být omezen (např. občané města Brna), osoby však nesmí být individualizovány; musí se jednat o blíže neurčité subjekty. Slibovatel může rovněž omezit okruh osob určitou kvalifikací. Vyhlášením příslibu nikomu nevzniká povinnost plnit předmět příslibu, a to i v případě že by předmět příslibu již započal realizovat; nemá povinnost započatou činnost dokončit*."

[41.] Z uvedeného soud dovozuje, že situace, řešená v nyní projednávané věci, nespadá pod vymezení veřejného příslibu. Jestliže totiž smyslem veřejného příslibu je soukromoprávní akt, který zásadně činí osoba soukromého práva; jednalo se v daném případě o rozhodování orgánu kraje, tedy veřejnoprávní korporace, činěné vrchnostenským způsobem. Stejně jako judiciální praxe dovodila, že rozhodování o dotacích (resp. o jejich vrácení), prováděné státními orgány, spadá do oblasti veřejného práva a přezkum rozhodnutí provádějí správní soudy, není důvod dospět k jinému závěru v tomto případě jen proto, že se jedná o rozhodování orgánu kraje. Jak totiž plyne ze shora uvedeného, kraj jako územní samosprávný celek má v tomto směru kvalitativně srovnatelné postavení jako stát.

[42.] Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, na které odkazuje ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, mezi důvody pro zamítnutí žaloby, resp. kasační stížnosti, rovněž uvádí, že řízení o přidělení příspěvku není dle Zásad správním řízením, a proto je nutno dovodit, že oznámení žalovaného není správním rozhodnutím a proto proti němu nelze brojit správní žalobou. S touto argumentací žalovaného se není možno ztotožnit. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. I ÚS 282/01 (dostupné na http://nalus.usoud.cz) *„pro možnost přezkoumání rozhodnutí orgánu veřejné správy o subjektivních právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob není rozhodující, zda bylo vydáno v řízení podle zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů* [pozn. zrušen zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád]*, či zda jsou výsledkem jinak procesně upraveného řízení, případně jejich vydání předcházelo řízení, které není upraveno vůbec.*" Ačkoli si tedy Liberecký kraj mohl v rámci své samostatné působnosti vytvořit pro poskytování příspěvků jakákoli pravidla,

fakt, že řízení o poskytnutí příspěvku probíhalo právě podle těchto pravidel nemá vliv na možnost přezkumu výsledku daného řízení, tedy rozhodnutí o neposkytnutí příspěvku.

[43.] Odepření soudní ochrany ve věcech přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy je možné pouze v případě, že tak stanoví zákon (srov. § 6 s. ř. s.). Nelze tedy paušálně odmítnout možnost přezkumu napadeného rozhodnutí žalovaného pouze z důvodu, že Zásady schválené zastupitelstvem Libereckého kraje stanoví ve svém čl. I odst. 15, že na úkony vztahující se k poskytnutí příspěvku se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

[44.] V případě přijetí opačného názoru by totiž byl dán prostor pro neohraničenou libovůli orgánů kraje v této oblasti a nemožnost přezkoumání i zjevně nesprávných rozhodnutí. Tento přístup lze podpořit užitím argumentu *ad absurdum*, a to například v situaci, kdy by žadatel o poskytnutí příspěvku podal svou žádost bez pochyb v předepsané lhůtě a tato by byla i přesto pro opožděnost zamítnuta, nebylo by možno se proti tomuto zjevně chybnému a libovolnému rozhodnutí bránit. Vyloučením řízení o poskytnutí příspěvku z režimu správního řádu proto nelze upřít fyzickým ani právnickým osobám jejich právo na soudní a jinou právní ochranu.

[45.] Nepřípustný je pak názor žalovaného obsažený v jeho vyjádření k žalobě, že kasační stížností napadený akt žalovaného není správním rozhodnutím, a proto proti němu nelze brojit správní žalobou [§ 65 odst. 1 s. ř. s.]. Rozhodnutím přezkoumatelným v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. je takový úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují subjektivní práva nebo povinnosti, přičemž dle ustálené judikatury (srov. např. usnesení Ústavního ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, Sb.n.u. ÚS, sv. 17, č. 30, s. 337) je pojem „rozhodnutí“ označením technickým a je třeba k němu vždy přistupovat z hlediska jeho obsahu a nikoliv formy. Není proto rozhodující, jak správní orgán svůj akt označil nebo případně věc vyřídil toliko neformální přípisem (v tomto případě oznámením ve formě dopisu zaslaného stěžovateli). Nezáleží tedy na procesním postupu, kterým byl úkon veden, ani na jeho formální podobě či označení. Výše bylo prokázáno, že oznámení o neposkytnutí příspěvku bylo úkonem učiněným správním orgánem ve smyslu legislativní zkratky dle § 2 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a dotýkalo se veřejných subjektivních práv stěžovatele, z čehož vyplývá, že je i rozhodnutím správního orgánu podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s a tedy aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví.

[46.] V této souvislosti nelze ostatně ani přehlédnout, že poskytování příspěvku na hospodaření v lesích se v projednávané věci technicky nedělo tak, že by se přímo ve schváleném rozpočtu kraje rozhodlo o vynaložení finančních prostředků na určitý účel konkrétnímu subjektu. Postup kraje byl jiný: schválená celková výše podpory (25 mil. Kč) měla být rozdělena mezi uchazeče, kteří splní podmínky stanovené Zásadami. Jinými slovy, šlo o přidělování dotací formou individuálních rozhodnutí.

VI. Shrnutí

[47.] Lze tak uzavřít, že Nejvyšší správní soud na základě shora předestřené argumentace dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného spadá do přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví, a proto mu nezbývá než citované usnesení krajského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1, s. ř. s. zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení. V něm je

tento soud vázán shora uvedeným právním názorem, tzn. musí podrobit napadené rozhodnutí žalovaného soudnímu přezkumu.

[48.] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud též o nákladech řízení (§ 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.

V Brně dne 19. srpna 2010

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu