



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. Z. P.**, zastoupen Mgr. Michalem Šebánkem, advokátem se sídlem Matoušova 515/12, Praha 5 – Smíchov, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012, č. j. 10 A 100/2012 – 35,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012, č. j. 10 A 100/2012 – 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce Ing. Z. P. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012, č. j. 10 A 100/2012 – 35, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Městský soud v Praze (dále také „městský soud“) napadeným usnesením odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení hromadného rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 28. 3. 2012, č. 065888/2012, o námitkách žalobce proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o poskytnutí podpory z programu Zelená úsporám ze dne 29. 12. 2011, č. j. SFZP 255443/2011.

Městský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že na základě ust. § 14 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí (dále jen „rozpočtová pravidla“) je toto rozhodnutí vyloučeno ze soudního přezkumu. Uvedené ustanovení dopadá na jakékoli rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace nebo

návratné finanční výpomoci, ať už pozitivní nebo negativní. Stanoví-li zákon výslovně, že soudnímu přezkumu nepodléhá rozhodnutí o poskytnutí dotace, nepodléhá soudnímu přezkumu ani rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o poskytnutí dotace. Městský soud následně s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90, přiblížil povahu rozhodnutí o poskytnutí dotace a vztahu mezi jejím poskytovatelem a příjemcem. Shledal, že uvedená výluka ze soudního přezkumu není protiústavní a proto žalobu jako nepřipustnou odmítl.

Proti tomuto usnesení městského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost, kterou výslovně opřel o ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že na základě ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel je vyloučeno ze soudního přezkoumání pouze rozhodnutí podle ust. § 14 odst. 3, tedy rozhodnutí „o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci“, v kontextu další věty dokonce vyhovujícímu. Jiná rozhodnutí v řízení ani řízení samé vyloučena nejsou. Nesprávný a zjednodušující výklad soudu by znamenal, že si správní orgán s těmito prostředky může nekontrolovaně nakládat, jak se mu zlíbí. Na dotaci není právní nárok, ale musí být právní nárok na to ucházet se o ni za rovných příležitostí. Toto právo bylo v daném případě porušeno a nebylo ochráněno ani soudem. Stěžovatel nerozporuje vlastní rozhodnutí o námitkách po věcné stránce (tedy „neposkytnutí dotace“). Nezákonný byl především napadený proces, který rozhodnutí o námitkách předcházela. Předmětem soudního přezkumu je nárok účastníka dotačního řízení na spravedlivý a transparentní proces. Z přezkumu je vyloučeno pouze pozitivní rozhodnutí o dotaci. Co předchází takovému rozhodnutí a potažmo také negativní rozhodnutí o dotaci musí být přezkoumatelné a musí podléhat minimálním zásadám správního řízení. Stěžovatel dále vyslovil nesouhlas se závěrem soudu, že jím prezentovaná výluka není v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil. Vyjádření zaslal pouze Státní fond životního prostředí České republiky, přičemž odkázal na plnou moc ze dne 21. 8. 2012, udělenou ministrem životního prostředí Státnímu fondu životního prostředí České republiky k jednání se soudy České republiky ve věci žalob v rámci „Programu Zelená úsporám“. K tomuto vyjádření však Nejvyšší správní soud nepřihlížel, neboť Státní fond životního prostředí České republiky není účastníkem řízení o kasační stížnosti a ani mu nesvědčí postavení zástupce žalovaného. Uvedenou plnou moc totiž nelze považovat za účinnou pro řízení podle soudního řádu správního. Ten v ust. § 35 připouští zastoupení účastníka právníckou osobou pouze v taxativně vyjmenovaných případech, a sice zastoupení odborovou organizací (odst. 3) nebo právníckou osobou, k jejímž činnostem patří ochrana před diskriminací (odst. 4), resp. poskytování právní pomoci uprchlíkům nebo cizincům (odst. 5). O žádnou z těchto situací se v daném případě nejedná. Uvedený nedostatek však Nejvyššímu správnímu soudu nijak nebránil rozhodnout ve věci samé, neboť žalovanému bylo umožněno vyjádřit se ke kasační stížnosti, správní spis byl soudem zaslán a všechny podmínky řízení byly splněny.

pokračování

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadené usnesení městského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že napadené usnesení městského soudu je třeba zrušit, a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Předně Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud kasační stížnost směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby, pak podle konstantní judikatury, „[j]e-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS, všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz). Pod tímto důvodem kasační stížnosti, v podobě nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení, se fakticky skrývají i další důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), c), d) s. ř. s. Z povahy věci je vyloučen jen důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Ačkoliv tedy stěžovatel odkázal také na důvod dle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., Nejvyšší správní soud namítaná pochybení městského soudu považuje za důvody uvedené v ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Stěžovatel v kasační stížnosti brojí především proti tomu, že by mělo být žalobou napadené rozhodnutí rozhodnutím vyloučeným ze soudního přezkumu na základě ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. Základním argumentem stěžovatele ve prospěch tohoto závěru je skutečnost, že se toto ustanovení podle něj vztahuje pouze na výsledné pozitivní rozhodnutí o poskytnutí dotace.

Nejvyšší správní soud tuto námitku považuje za důvodnou. Žalobou napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí o neposkytnutí dotace v dané věci skutečně není rozhodnutím, které má na mysli ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. Ačkoliv k tomuto závěru dospěl Nejvyšší správní soud na základě odlišné argumentace než stěžovatel, podstata zůstává stejná – městský soud pochybil, pokud ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel na projednávaný případ aplikoval. Při interpretaci tohoto ustanovení bylo možné vyjít z úvah, které Nejvyšší správní soud učinil ve svém rozsudku ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64 (č. 2343/2011 Sb. NSS). Ačkoliv v dané věci byla posuzována přípustnost soudního přezkumu rozhodování o poskytnutí dotace Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, v mnohém lze zde učiněné závěry plně vztáhnout i na nyní projednávanou věc.

Podle ust. § 14 odst. 3 věty první rozpočtových pravidel o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce. Ve větě druhé tohoto ustanovení je pak stanoven výčet náležitostí rozhodnutí o vyhovění žádosti.

Podle ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel na rozhodnutí podle odstavce 3 se nevztahují obecné předpisy o správním řízení a je vyloučeno jeho soudní přezkoumání.

Ust. § 14 je v rozpočtových pravidlech systematicky zařazeno do části první, hlavy III., dílu 2, jenž se nazývá „*Poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu a řízení o jejich odnětí*“. Z tohoto názvu, jakož i z celého ust. § 14 rozpočtových pravidel je tedy zřejmé, že se vztahuje pouze na dotace a návratné finanční výpomoci. Tyto instituty jsou přitom pro účely tohoto zákona definovány v jeho ust. § 3 písm. a) a b).

Dotace je v ust. § 3 písm. a) rozpočtových pravidel definována jako peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel.

Návratnou finanční výpomocí se pak podle ust. § 3 písm. b) rozpočtových pravidel rozumí prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté, nestanoví-li zvláštní zákon jinak, bezúročně právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel, které je povinen jejich příjemce vrátit do státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu.

Ani do jedné z těchto skupin nespadají peněžní prostředky Státního fondu životního prostředí České republiky. Ten byl zřízen zákonem č. 388/1991 Sb., o Státním fondu životního prostředí České republiky jako jiná státní organizace (ust. § 1 odst. 2). Podle tohoto zákona (ve znění účinném ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, dále jen „zákon o SFŽPČR“) se tedy jedná o samostatnou právnickou osobu, která má vlastní rozpočet (ust. § 2a zákona o SFŽPČR). Výdaje z rozpočtu Státního fondu životního prostředí České republiky tedy nejsou výdaji státního rozpočtu.

S tím plně koresponduje také ust. § 7 rozpočtových pravidel, v němž jsou vymezeny výdaje státního rozpočtu. Mezi tyto výdaje jsou zahrnuty dotace státním fondům (písm. g), nikoliv však již dotace poskytované z těchto fondů fyzickým a právnickým osobám. Ačkoliv tedy o poskytování prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky rozhoduje podle ust. § 1 odst. 5 zákona o SFŽPČR ministr životního prostředí, stále se jedná o výdaje státního fondu, nikoliv státního rozpočtu.

Výše uvedenému odpovídá také znění ust. § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel, podle něhož může dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu 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. Státní fond životního prostředí České republiky však není ani jedním z těchto subjektů. Jak bylo výše uvedeno, jedná se o samostatnou právnickou osobu, „jinou státní organizaci“, která není organizační složkou státu.

Lze tedy uzavřít, že bez ohledu na to, zda má ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel na mysli pouze pozitivní nebo i negativní rozhodnutí, v žádném případě nemůže dopadat na rozhodnutí o dotaci poskytované ze Státního fondu životního prostředí.

Vyluku ze soudního přezkumu podle tohoto ustanovení nelze aplikovat ani analogicky. To vyplývá z principu presumpce přezkumu obsaženého v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Na základě něj musí správní soudy podrobit přezkumu

pokračování

akty veřejné moci, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen. V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, zdejší soud konstatoval, 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 ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel 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).

Výluku ze soudního přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí neobsahuje ani soudní řád správní. Rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace ze Státního fondu životního prostředí České republiky je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., a není proto vyloučeno ze soudního přezkumu na základě ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., 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"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Pokud jde o legislativní zkratku „správní orgán“, ta je definována v ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle něj soudy ve správním soudnictví rozhodují mimo jiné o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“). Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, „*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.*“

Co se týče první podmínky, není pochyb o tom, že ministr životního prostředí, který rozhoduje o poskytování dotací na základě ust. § 1 odst. 5 zákona o SFŽPČR, je orgánem moci výkonné. Ale i v případě, že by o poskytování dotace rozhodoval sám Státní fond životního prostředí České republiky, byla by tato podmínka splněna, neboť se jedná o právnickou osobu – jinou státní organizaci.

V projednávaném případě je žalováno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí podpory (dotace), resp. rozhodnutí o opravném prostředku proti takovému rozhodnutí. Žadateli v průběhu procesu rozhodování o žádosti přísluší přinejmenším právo na

projednání, rozhodnutí či právo být vyzván v případě nedostatků žádosti. Zamítnutí žádosti s sebou nese právo podat opravný prostředek a zároveň zasahuje do právní sféry žadatele minimálně v tom směru, že přicházejí vniveč náklady vynaložené za účelem získání dotace. Naopak přiznáním dotace vznikají žadateli přinejmenším povinnosti dodržovat zákonné a smluvní podmínky poskytnutí dotace a strpět za tímto účelem také kontrolu hospodaření s poskytnutými prostředky. Z uvedeného je patrné, že v rámci procesu rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace ze Státního fondu životního prostředí České republiky vystupuje ministr životního prostředí jako orgán rozhodující o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

Zároveň se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy, neboť poskytování dotace ze Státního fondu životního prostředí České republiky je nutno řadit do oblasti veřejných financí. Pojem veřejné finance rozumí teorie „*specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé*.“ Obsahem specifických finančních vztahů a operací je přitom mimo jiné stimulace ekonomických subjektů k určitému chování prostřednictvím dotací, pokut či daní (Hamerníková, B., Maaytová, A. et al. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 11). Veřejné finance definuje rovněž § 2 písm. f), h) a i) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Také peněžní prostředky Státního fondu životního prostředí České republiky je nutno řadit mezi veřejné finance, a to již na základě výše citovaného ust. § 3 písm. c) rozpočtových pravidel, podle něhož jsou peněžní prostředky státních fondů tzv. jinými peněžními prostředky státu. Rozhodování o těchto peněžních prostředcích je rozhodováním v oblasti veřejné správy.

V neposlední řadě je splněna i podmínka, že se musí jednat o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Podle ust. § 4 odst. 1 zákona o SFŽPČR na poskytnutí prostředků z fondu není právní nárok. Subjektům žádajícím o přiznání podpory tedy nepřísluší veřejné subjektivní právo na poskytnutí podpory. Samotná existence veřejného subjektivního práva ovšem není nutnou podmínkou pro žalobní legitimaci ve správním soudnictví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 15/2007 - 106, č. 2066/2010 Sb. NSS). 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. Za takový projev pak Nejvyšší správní soud považuje přinejmenším zmaření nákladů spojených s podáním žádosti o dotaci, jako jsou náklady na požadovaný odborný posudek a projekt dle Příloh I směrnice Ministerstva životního prostředí č. 9/2009 o poskytování finančních prostředků ze Státního fondu životního prostředí České republiky v rámci Programu Zelená úsporám. Za zásah do právní sféry lze vedle toho považovat také situaci, kdy žadatel ještě před rozhodnutím o žádosti v očekávání, že mu bude vyhověno, investuje prostředky do podporovaných opatření. Na základě čl. 3 odst. 2 citované směrnice lze totiž žádost podat před zahájením realizace podporovaného opatření, v průběhu jeho realizace nebo po jejím ukončení v termínech stanovených v Přílohách.

pokračování

Rozhodnutí o neposkytnutí dotace ze Státního fondu životního prostředí České republiky, jakož i rozhodnutí o opravných prostředcích proti takovému rozhodnutí jsou tedy rozhodnutími, která jsou způsobilá se negativně projevit v právní sféře stěžovatele.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo vyloučeno ze soudního přezkumu, a žalobu proto nebylo možno odmítnout za použití § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. S ohledem na tento závěr není na místě zabývat se námitkou stěžovatele, že výluka ze soudního přezkumu, tak jak ji uplatnil městský soud, je v rozporu s čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012, č. j. 10 A 100/2012 – 35, je opodstatněná, a proto napadené rozhodnutí podle ustanovení § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

V tomto řízení městský soud při zkoumání splnění podmínek řízení a popřípadě při věcném přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí přihlédne k výše učiněnému závěru, že ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel (včetně vyloučení užití obecných předpisů o správním řízení) není vůbec na posuzovaný případ aplikovatelné.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (Městský soud v Praze) vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Kasační soud ve věci rozhodl v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 17. ledna 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu