



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Tomáše Langáška a JUDr. Kateřiny Šimáčkové v právní věci žalobce: **Mgr. J. F.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, zastoupenému Mgr. Martinem Lúdlem, advokátem, se sídlem Doudlebská 1699/5, Praha 4, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 3. 2012, č. j. 065888/2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012, č. j. 10 A 101/2012 - 31, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 1. 2013, č. j. 10 A 101/2012 - 40,

takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012, č. j. 10 A 101/2012 - 31, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 1. 2013, č. j. 10 A 101/2012 - 40, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností se žalobce (dále též „stěžovatel“) domáhá zrušení usnesení Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2012, č. j. 10 A 101/2012 - 31, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 1. 2013, č. j. 10 A 101/2012 - 40, jímž Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) odmítl žalobu, kterou se žalobce domáhal zrušení hromadného rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 28. 3. 2012, č. 065888/2012, jímž nebylo vyhověno námitkám žalobce proti rozhodnutí Státního fondu životního prostředí ze dne 29. 12. 2011, č. j. SFZP 256173/2011, o zamítnutí žádosti žalobce o poskytnutí podpory z Programu Zelená úsporám.

Městský soud v Praze při svém rozhodování vyšel z toho, že na základě ustanovení § 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“), na dotaci nebo návratnou finanční pomoc není právní nárok, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak, a toto rozhodnutí je 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 výlučka ze soudního přezkumu není protiústavní a proto žalobu jako nepřipustnou odmítl.

Proti usnesení městského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost, a to výslovně z důvodu podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel namítl, a to s odkazem na svoji repliku k vyjádření žalovaného k žalobě, že má za to, že byly kumulativně naplněny podmínky stanovené v § 4 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 2 s. ř. s. a žaloba měla být soudem projednána. Pokud byla odmítnuta žaloba městským soudem s tím, že na věc dopadá výlučka soudního přezkumu daná § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), tak jak stěžovatel poukázal v žalobním řízení a namítá i v řízení o kasační stížnosti, městský soud se ve svém rozhodnutí nevypořádal s argumenty stěžovatele proti uplatnění výlučky soudního přezkumu podle § 14 rozpočtových pravidel. Stěžovatel zdůraznil, že veškerá argumentace směřovala a směřuje k tomuto bodu. Dále uvádí, že z rozhodnutí soudu není ani patrné, o jaký argument městský soud opřel svůj názor, že se jedná o dotaci podléhající režimu § 14 rozpočtových pravidel. Podle názoru stěžovatele městský soud věc rovněž nesprávně posoudil, a výlučka soudního přezkumu podle § 14 rozpočtových pravidel se neuplatní, neboť § 14 rozpočtových pravidel na věc nelze aplikovat. Argumenty pro tento závěr stěžovatel uvedl zejména v replice k žalobě a odkazuje na ni.

Důvody, pro které nelze výlučku soudního přezkumu podle § 14 rozpočtových pravidel použít, spatřuje stěžovatel v následujících argumentech:

a) Státní fond životního prostředí (dále jen „SFŽP“) jako „státní fond“ zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., o SFŽP, není v § 14 odst. 2 vyjmenován a nelze jej pod rozsah § 14 odst. 2 podřadit. Uplatní se tedy ústavní prezumpce přezkumu orgánu veřejné moci.

b) Podpora v programu „Zelená úsporám“ byla rozdělována z příjmů SFŽP získaných z prodeje emisních povolenek podle § 12a zákona č. 695/2004 Sb. Tyto příjmy nejsou příjmem státního rozpočtu, neboť tak není stanoveno v § 6 odst. 1 rozpočtových pravidel. Také toto svědčí pro neaplikovatelnost dílu 2 (§§ 14 – 15) rozpočtových pravidel.

c) Pokud se neuplatní soudní výlučka podle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel (v rozhodné době před 31. 7. 2012 se jednalo § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel), neboť se nejedná ani o poskytnutí dotace ze státního rozpočtu, ani o poskytování dotace subjektem

vyjmenovaným v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel, je podle názoru stěžovatele třeba postupovat podle obecných předpisů pro postup správních orgánů, tedy podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, který se podle § 1 odst. 2 tohoto zákona použije, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Zákon o SFŽP ve vztahu ke správnímu řádu jiný postup nestanoví.

d) Je možno uvažovat i o tom, že došlo k nepřímé novelizaci zákona o SFŽP – stěžovatel odkazuje na ust. § 180 odst. 1 správního řádu. S odkazem na Závěr č. 10 ze zasedání poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005, je toto ustanovení *ustanovením, které se vztahuje na nyní účinné zvláštní zákony, resp. zákony, které nabudou účinnosti do 1. 1. 2006.*

e) Byť by se podle městského soudu jednalo při poskytování dotace o „dobrodiní“ státu, neznamená to, že takové nakládání je postaveno zcela mimo jakýkoliv zákonný režim. Ústavodárce zakotvil v čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ústavní prezumpci přezkumu rozhodnutí orgánu veřejné moci, mimo jiné i o nakládání s veřejnými prostředky; všechny tyto výjimky z tohoto pravidla by měly být podle názoru stěžovatele vykládány restriktivně.

f) Argumentace městského soudu při odmítnutí žaloby rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 – 90, je podle stěžovatele nepřipadná, neboť dané rozhodnutí bylo vydáno za právního stavu před účinností správního řádu z roku 2004. Podle názoru stěžovatel tak na řešení věci přílehavěji dopadá např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 – 69, body 23 – 26.

Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti sdělil, že ze strany stěžovatele došlo k prokazatelnému nenaplnění pravidel Programu Zelená úsporám pro poskytnutí dotace. Pokud žadatel o poskytnutí podpory nesplní všechny Programem stanovené podmínky, ztrácí možnost získání uvedené podpory. V této souvislosti uvádí s odkazem na platnou právní úpravu, že na podporu poskytovanou v rámci programu Zelená úsporám není právní nárok, a ztotožňuje se se závěrem učiněným v napadeném rozhodnutí Městským soudem v Praze, že na rozhodnutí o poskytnutí této podpory se podle § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel platných ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného nevztahují předpisy o právním řízení a je výslovně vyloučeno ze soudního přezkumu. I podle názoru žalovaného je uvedené ustanovení nutno vykládat tak, že dopadá na jakékoliv rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace, ať už pozitivní nebo negativní. Stanoví-i zákon výslovně, že soudnímu přezkumu nepodléhá rozhodnutí o poskytnutí dotace, nepodléhá soudnímu přezkumu ani rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť obsahově jde stále o tentýž typ rozhodnutí. Žalovaný se rovněž neztotožňuje ani s názorem stěžovatel, že poskytovatelem dotace je SFŽP ČR, neboť z celé dokumentace Programu Zelená úsporám je patrné, že SFŽP ČR je pouze administrátorem Programu zelená úsporám. Finálním poskytovatelem je právě a pouze Ministerstvo životního prostředí s tím, že finanční prostředky, které jsou prostřednictvím Programu Zelená úsporám poskytovány, jsou výdajem státního rozpočtu tvořícím rozpočtovou kapitolu

MŽP. Ve vyjádření ke kasační stížnosti dále žalovaný uvádí, že s odkazem na platnou právní úpravu danou zákonem č. 388/1991 Sb., zákon o SFŽP, a vyhláškou Ministerstva financí ČR č. 165/2008 Sb., kterou se stanoví rozsah a struktura údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a termíny jejich předkládání, je nucen polemizovat i s názorem stěžovatele, podle něhož prostředky, z nichž jsou dotace v Programu Zelená úsporám poskytovány, nejsou prostředky státního rozpočtu, a nelze tudíž na tyto dotace vztáhnout ustanovení § 14 zákona o rozpočtových pravidlech, jelikož toto ustanovení se vztahuje toliko na dotace ze státního rozpočtu. Žalovaný je na základě uvedené argumentace přesvědčen, že Program Zelená úsporám je programem Ministerstva životního prostředí, který SFŽP ČR pouze administruje. S odkazem na ust. § 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřizování ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v platném znění, je MŽP ústředním orgánem státní správy a závěr o tom, že Ministerstvo životního prostředí je poskytovatelem podle § 14 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, je zcela jednoznačný. Stěžovatel žaluje MŽP, tedy ústřední orgán státní správy, a žalovaný proto uvádí, že rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace z Programu Zelená úsporám je věcí rozhodnutí právě MŽP, nikoliv SFŽP ČR, a tedy podle ust. § 14 odst. 3 věty první rozpočtových pravidel o poskytnutí dotace a nevratné finanční výpomoci rozhoduje poskytovatel – žalovaný na základě žádosti příjemce a dále pak podle názoru žalovaného musí platit také závěr, že podle ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel se na toto řízení nevztahují obecné předpisy a je vyloučeno ze soudního přezkoumávání. Žalovaný rovněž neakceptuje ani argumentaci stěžovatele týkající se aplikace § 180 odst. 1 správního řádu.

V závěru vyjádření ke kasační stížnosti se žalovaný vzhledem k uvedenému plně ztotožňuje s kasační stížností napadeným usnesením Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti pro nedůvodnost.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), a je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadené usnesení vzešlo (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatel výslovně uvedl, že kasační stížnost podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Stěžovatel splňuje podmínku vysokoškolského vzdělání v oboru právo (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

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.

Stěžovatel v kasační stížnosti brojí především proti tomu, že by mělo být žalobou napadené rozhodnutí žalovaného rozhodnutím vyloučeným ze soudního přezkumu na základě ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel.

Nejvyšší správní soud tuto námitku považuje za důvodnou. Nejvyšší správní soud při posouzení této stěžejní námitky odkazuje na rozhodnutí 7. senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173 /2012 – 44. 6. senát Nejvyššího správního soudu neshledává důvodu odchýlit se od zaujatého právního názoru a plně se ztotožňuje s argumentací uvedenou v odůvodnění citovaného rozhodnutí a odkazuje na ni v celém rozsahu takto:

„ Žalobou napadené rozhodnutí, resp. rozhodnutí o neposkytnutí dotace v dané věci skutečně není rozhodnutím, které má na mysli ust. § 14 odst. 4 rozpočtových pravidel. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že 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) a na něž stěžovatel ve své kasační stížnosti správně odkazuje. 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 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. Pojmem 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 SFŽP ČR 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.“.

Nejvyšší správní soud s odkazem na výše uvedené uzavírá, že 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 tedy 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 101/2012 – 31, ve znění opravného usnesení ze dne 7. 1. 2013, č. j. 10 A 101/2012 – 40, je důvodná, 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.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 18. dubna 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda senátu