



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **JUDr. J. R.**, zastoupený JUDr. Jiřím Vlastníkem, Ph.D., advokátem se sídlem Italská 27, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, zastoupený Mgr. Martinem Lůdlem, advokátem se sídlem Doudlebská 1699/5, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2013, č. j. 6 A 125/2012 – 57,

**t a k t o :**

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2013, č. j. 6 A 125/2012 – 57, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

## **O d ů v o d n ě n í :**

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2013, č. j. 52 A 69/2012 – 21, byla odmítnuta žaloba podaná žalobcem (dále jen „stěžovatel“) proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 4. 6. 2012, č. 100790/2012, kterým nebylo vyhověno námitkám stěžovatele (dále jen „rozhodnutí o námitkách“) proti rozhodnutí ministra životního prostředí ze dne 8. 3. 2012, č. j. SFZP 047165/2012 (dále jen „rozhodnutí o žádosti“) o zamítnutí stěžovatelovy žádosti o poskytnutí podpory z programu Zelená úsporám. V odůvodnění městský soud uvedl, že rozhodnutí o námitkách je vyloučeno ze soudního přezkumu. Při rozhodování vyšel především ze svého usnesení ze dne 8. 8. 2012, č. j. 10 A 82/2012 – 38, protože neshledal důvod k odklonu od právního názoru v něm vyjádřeného. Na základě ust. § 14 odst. 1, 3 a 4 zákona č. 218/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“), není na dotaci nebo návratnou finanční pomoc právní nárok, pokud zvláštní předpis nestanoví jinak, a zároveň se na rozhodnutí o žádostech nevztahují obecné předpisy o správním řízení a tato rozhodnutí jsou vyloučena

ze soudního přezkumu. I přesto, že by jazykovým výkladem ust. § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech mohl dospět k závěru, že ze soudního přezkumu jsou vyloučena pouze rozhodnutí o poskytnutí dotace, byl by takový výklad proti smyslu citovaného ustanovení. Stanoví-li tedy zákon výslovně, že soudnímu přezkumu nepodléhá rozhodnutí o poskytnutí dotace, nepodléhá soudnímu přezkumu ani rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o poskytnutí dotace. Městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 2 Afs 58/2005 - 90, popsal povahu rozhodnutí o poskytnutí dotace a vztah mezi jejím poskytovatelem a příjemcem a neshledal protiústavnost uvedené výluky soudního přezkumu.

Proti tomuto usnesení podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V kasační stížnosti namítal, že jak rozhodnutí o námitkách, tak rozhodnutí o žádosti jsou správními rozhodnutími podle ust. § 65 s. ř. s. a podléhají přezkumu ve správním soudnictví, neboť vykazují všechny charakteristiky správních rozhodnutí ve smyslu ust. § 4 odst. 1 písm. a). a § 65 s. ř. s. Důvod, pro který nelze výluky soudního přezkumu podle ust. § 14 zákona o rozpočtových pravidlech použít, vidí mimo jiné v tom, že Státní fond životního prostředí České republiky (dále jen „SFŽP“) zřízený zákonem č. 388/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o SFŽP“), není v ust. § 14 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech vyjmenován a nelze jej pod rozsah tohoto ustanovení podřadit. V tomto případě by se tedy měl uplatnit princip presumpce přezkumu obsažený v čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Pro neaplikovatelnost ust. § 14 zákona o rozpočtových pravidlech svědčí i to, že podpora v rámci programu Zelená úsporám je vyplácena z prostředků, které tvoří příjem SFŽP, tedy jiné státní organizace, právnické osoby s vlastním rozpočtem. Výdaje SFŽP tedy nejsou výdaji státního rozpočtu, neboť jeho finanční prostředky nespádají pod zákonnou definici dotace a návratné finanční výpomoci podle ust. § 3 písm. a) a § 3 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech. Pro podporu svých tvrzení odkázal stěžovatel na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 – 44, a ze dne 18. 4. 2013, č. j. 6 As 72/2012 – 31, ve kterých bylo rozhodováno v obdobných věcech, a uvedl, že rozhodnutí o neposkytnutí dotace ze SFŽP nespadá pod ust. § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech. Není proto vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví. Na závěr stěžovatel uvedl, že napadené usnesení bylo vydáno bezprostředně poté, co městskému soudu adresoval stížnost na průtahy v řízení poté, co v jeho věci městský soud neučinil po dobu delší než 9 měsíců žádný úkon. Proto není vyloučeno, že podání této stížnosti bylo v rozporu s ust. § 165 zákona č. 6/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů, přičteno stěžovateli k tíži. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Ministerstvo životního prostředí ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že ze strany stěžovatele došlo k prokazatelnému nenaplnění pravidel programu Zelená úsporám pro poskytnutí dotace. S odkazem na platnou právní úpravu uvedlo, že na podporu poskytovanou v rámci programu Zelená úsporám není právní nárok a ztotožnilo se se závěrem vysloveným v usnesení městského soudu, že na rozhodnutí o poskytnutí této podpory se podle ust. § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech nevztahují předpisy o správním řízení a je výslovně vyloučeno ze soudního přezkumu. Uvedené ustanovení je nutno vykládat tak, že dopadá na jakékoliv rozhodnutí o žádosti o poskytnutí dotace, ať už pozitivní nebo negativní. Stanoví-li zákon výslovně, že soudnímu přezkumu nepodléhá

pokračování

rozhodnutí o poskytnutí dotace, nepodléhá soudnímu přezkumu ani rozhodnutí o námitkách proti rozhodnutí o poskytnutí dotace, neboť obsahově jde stále o tentýž typ rozhodnutí. Ministerstvo životního prostředí se také neztotožnilo s názorem stěžovatele, že poskytovatelem dotace je SFŽP, neboť z celé dokumentace programu Zelená úsporám je patrné, že SFŽP je pouze administrátorem programu. Finálním poskytovatelem je právě a pouze Ministerstvo životního prostředí s tím, že finanční prostředky, které jsou prostřednictvím programu poskytovány, jsou výdajem státního rozpočtu. O poskytnutí či neposkytnutí dotace z programu Zelená úsporám rozhoduje právě Ministerstvo životního prostředí a nikoliv SFŽP, a to na základě žádosti příjemce. Musí tedy platit také závěr, že podle ust. § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech se na toto řízení nevztahují obecné předpisy a je vyloučeno ze soudního přezkoumávání. Ministerstvo životního prostředí se plně ztotožnilo s napadeným usnesením městského soudu a navrholo, aby kasační stížnost byla jako nedůvodná zamítnuta.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Podle ust. § 14 odst. 3 věta první zákona o rozpočtových pravidlech rozhoduje o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci poskytovatel na základě žádosti příjemce.

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

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

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

Návratnou finanční výpomocí se podle ust. § 3 písm. b) zákona o rozpočtových pravidlech 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.

Otázkou, zda rozhodnutí ministra životního prostředí o námitkách (podaných proti rozhodnutí ministra životního prostředí o zamítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí podpory z programu Zelená úsporám) je vyloučeno z přezkumu ve správním soudnictví, se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudcích ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 – 44,

a ze dne 18. 4. 2013, č. j. 6 As 17/2012 – 32. V dané věci neshledává důvod se od zaujatého stanoviska odchýlit a s argumentací uvedenou v citovaných rozsudcích se ztotožňuje.

Peněžní prostředky poskytované ze SFŽP nespadají ani do jedné ze skupin uvedených v ust. § 3 písm. a) a b) zákona o rozpočtových pravidlech. SFŽP byl zřízen zákonem a jedná se tedy o právnickou osobu, která má vlastní rozpočet (ust. § 2a zákona o SFŽP). Výdaje z rozpočtu SFŽP proto nejsou výdaji státního rozpočtu. S uvedeným plně koresponduje také ust. § 7 zákona o rozpočtových pravidlech, v němž jsou vymezeny výdaje státního rozpočtu. Mezi tyto výdaje patří dotace státním fondům [písm. g)], nikoliv však již dotace poskytované z těchto fondů fyzickým a právnickým osobám. Ačkoliv tedy o poskytování prostředků ze SFŽP rozhoduje podle ust. § 1 odst. 5 zákona o SFŽP ministr životního prostředí, stále se jedná o výdaje státního fondu, nikoliv státního rozpočtu.

Tomu odpovídá také znění ust. § 14 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech, 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. SFŽP však není ani jedním z těchto subjektů. Jak již bylo uvedeno, jedná se o právnickou osobu, „jinou státní organizaci“, která není organizační složkou státu. Bez ohledu na to, zda se ust. § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech vztahuje pouze na pozitivní nebo i negativní rozhodnutí, nemůže v žádném případě dopadat na rozhodnutí o dotaci poskytované ze SFŽP.

Z čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod vyplývá, že správní soudy musí 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, bylo konstatováno, 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 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 ust. § 6 s. ř. s., který stanoví, že z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon. Je tedy nutno i ust. § 14 odst. 4 zákona o rozpočtových pravidlech vykládat restriktivně a ze soudního přezkumu tak vyloučit pouze ty případy, které byly explicitně označeny zákonodárcem. Při řešení těchto otázek je možno odkázat na judikaturu Nejvyššího správního soudu opírající se také o judikaturu Ústavního soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, nebo rozsudky ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, a ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 39).

Podle s. ř. s. není výslovně vyloučen soudní přezkum žalobou napadeného rozhodnutí, protože rozhodnutí o poskytnutí či neposkytnutí dotace ze SFŽP je rozhodnutím ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., a není tak vyloučeno ze soudního přezkumu na základě ust. § 70 písm. a) s. ř. s.

pokračování

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. Pod legislativní zkratku „správní orgán“, jsou v ust. § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zahrnuty orgány moci výkonné, orgány územního samosprávného celku, jakož i fyzické nebo právnické osoby nebo jiné orgány, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Jak uvedl Nejvyšší správní 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 SFŽP, je orgánem moci výkonné.

V daném případě je podána žaloba proti rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí podpory (dotace). Zamítnutí žádosti zasahuje do právní sféry žadatele minimálně v tom směru, že vynaložil marně určité náklady za účelem získání dotace. Naopak přiznáním dotace vznikají žadateli povinnosti dodržovat zákonné a smluvní podmínky, za nichž byla dotace poskytnuta a strpět za tímto účelem také kontrolu hospodaření s poskytnutými prostředky. Z uvedeného je patrné, že v procesu rozhodování o žádosti o poskytnutí dotace ze SFŽP 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 SFŽP 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. Veřejné finance definuje rovněž ust. § 2 písm. f), h) a i) zákona č. 320/2001 Sb., ve znění pozdějších předpisů (zákon o finanční kontrole). Také peněžní prostředky SFŽP je nutno řadit mezi veřejné finance, a to na základě ust. § 3 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, 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 na poskytnutí prostředků z fondu není právní nárok. Žadatelům 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 v 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, projeví-li se rozhodnutí správního orgánu negativně v právní sféře žalobce. Za takový projev rozšířený senát považuje přinejmenším zmaření nákladů spojených s podáním žádosti o dotaci, jako jsou náklady na požadovaný odborný posudek a projekt podle směrnice Ministerstva životního prostředí č. 9/2009, o poskytování finančních prostředků ze SFŽP v rámci programu Zelená úsporám.

Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost stěžovatele proti usnesení městského soudu je důvodná, a proto napadené rozhodnutí podle ust. § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (městského soudu) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud (městskému soudu) vázán právním názorem vysloveným ve zrušujícím rozhodnutí.

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** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 20. února 2014

JUDr. Eliška Cihlářová  
předsedkyně senátu