



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Jana Kašpara a Mgr. Kamila Tojnera v právní věci žalobce: **K + K Ski School, s. r. o.**, se sídlem Černohorská 323, Janské Lázně, IČ 275 09 575, zast. JUDr. Tomášem Doležalem, Ph.D., advokátem, se sídlem U Hranic 3221/16, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2014 čj. 21403/2014-MZE-14113

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 10. 4. 2014, čj. 21403/2014-MZE-14113, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15.342 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám JUDr. Tomáše Doležala, Ph.D., advokáta.**

Odůvodnění

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání sdělení Ministerstva zemědělství ze dne 10. 4. 2014 č. j. 21403/2014 - MZE - 14113, jímž žalovaný reagoval na dopis žalobce ze dne 17. 3. 2014, ve kterém žádal o přezkum rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen Fond) o ukončení administrace žádosti o dotaci s registračním číslem 11/013/3130b/452/1000737 na projekt výstavby „Polyfunkčního objektu Janské Lázně“.

Žalobce uvádí, že dne 24. 1. 2012 uzavřel s Fondem dohodu o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova České republiky. Žalobce se domníval, že všechny podklady k realizaci projektu a úspěšnému čerpání dotace jsou v pořádku, získal úvěr, v dubnu 2013 stavbu zahájil a dokončil ji v prosinci 2013. Během realizace stavby došlo k některým technickým změnám projektu. Termín předložení žádosti o proplacení dotace byl stanoven

uzavřenou dohodou na den 24. 1. 2014. Telefonicky bylo žalobci sděleno, že termín přijetí žádosti o proplacení bude 10. 1. 2014. Vzhledem k tomu, že stavba byla ještě dokončována, nebyla k tomuto datu žádost o proplacení zkompletována. Žádost o proplacení byla přijata nekompletní s termínem na doplnění chybějící dokumentace do 31. 3. 2014. Dne 7. 2. 2014 bylo žalobci zasláno oznámení o důvodu zdržení schvalování hlášení, dne 13. 2. 2014 mu bylo zasláno vyrozumění o administraci hlášení o změnách a dne 13. 3. 2014 mu bylo zasláno oznámení o ukončení administrace žádosti z Programu rozvoje venkova. Následně podal žalobce žádost o přezkum rozhodnutí, na které reagoval žalovaný žalobou napadeným sdělením.

Žalobce v žalobě uvádí, že správní soudy opakovaně konstatovaly, že na celé řízení o poskytování dotací a rozhodování v jeho průběhu se vztahuje správní řád. V rámci řízení o poskytování dotací tak Fond vydává rozhodnutí podle správního řádu, proti nimž je přípustný opravný prostředek. Je však nutno odlišit situaci před uzavřením smlouvy o poskytnutí dotace a situaci po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace. Žalobce měl smlouvu již uzavřenou, a proto je podstatné zejména hodnocení charakteru této dohody.

Judikatura i doktrína vychází z toho, že k poskytování dotací žadatelům dochází na základě uzavřené smlouvy o poskytnutí dotace, která je veřejnoprávní smlouvou *sui generis*, neboť závazně upravuje vzájemný právní vztah mezi poskytovatelem dotace a příjemcem. Orgán veřejné moci je podmínkami smlouvy a v ní stanovenými právy a povinnostmi vázán.

Text uzavřené dohody upravuje v zásadě dva způsoby ukončení smluvního vztahu, a to odstoupení od smlouvy a výpověď. V situaci, kdy oznámení Fondu o ukončení administrace žádosti žádný z těchto způsobů ukončení nezmiňuje, nelze podle žalobce smluvní vztah považovat za ukončený a Fond má povinnost nadále pokračovat v administraci projektu a postupovat podle uzavřené dohody o poskytnutí dotace. Žalobce proto reagoval podle § 169 odst. 1 správního řádu a podal odvolání k nadřízenému správnímu orgánu Fondu, tedy Ministerstvu zemědělství s tím, aby tento orgán rozhodl spor z veřejnoprávní smlouvy.

Žalovaný ovšem vyřídil odvolání žalobce pouhým přípisem a nepostupoval v souladu se zákonem, jelikož měl o žádosti žalobce rozhodnout ve sporném řízení. I přes toto procesní pochybení žalovaného se žalobce domnívá, že lze odpověď žalovaného považovat za rozhodnutí podle § 169 správního řádu a že je tedy rozhodnutím, které je způsobilé přezkumu ve správním soudnictví.

Žalobce je přesvědčen, že samo procesní pochybení žalovaného je natolik závažné, že by mělo soud vést ke zrušení napadeného rozhodnutí. Přesto žalobce uvádí, že zkrácení ve svých právech a následnou nezákonnost napadeného rozhodnutí spatřuje zejména ve způsobu ukončení dohody o poskytnutí dotace a v důvodu, který byl Fondem pro ukončení dohody, respektive ukončení administrace projektu použit. V oznámení Fondu bylo jako důvod ukončení dohody o poskytnutí dotace uvedeno, že žalobce porušil preferenční kritéria, která jsou závazná, a jakékoliv nesplnění podmínek a preferenčních kritérií nebo předložení nepravdivých či neúplných údajů pro hodnocení preferenčních kritérií se posuzuje jako nedodržení podmínek dotace.

Žalobce následně podrobně zdůvodňuje, proč považuje postup Fondu za nesprávný a proč se i nadále domnívá, že administrace jeho žádosti neměla být ukončena.

Žalovaný ve vyjádření k podané žalobě uvedl, že žalobce nepodal výslovný návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 odst. 2 správního řádu. Proto bylo jeho podání předáno k projednání Přezkumné komisi Ministerstva zemědělství. Ta je ustavena příkazem ministra zemědělství k řešení stížností příjemců dotace na administrativní postup Fondu nebo

Ministerstva zemědělství. Ve své podstatě se jedná o neformální fórum zástupců Ministerstva zemědělství, antibyrokratické komise Ministerstva zemědělství a Fondu, na němž jsou pružným a pro příjemce dotace administrativně nezatěžujícím způsobem řešeny zejména případy týkající se výkladu pravidel. Z každého jednání komise se vyhotoví zápis, ve kterém jsou uvedeny hlavní závěry ke každému projednávanému případu. V souladu s těmito závěry jsou následně věcně příslušným odborem jednotlivé podněty vypořádány.

Žalobou napadeným sdělením byl žalobce informován, že jeho případ projednala přezkumná komise, která potvrdila postup Fondu, a proto nemohla být jeho žádost o dotaci zařazena zpět do administrace. Toto oznámení není správním rozhodnutím vydaným na základě řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 správního řádu ani rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Jde o pouhou odpověď na žádost o přezkoumání ukončení administrace projektu ze strany Fondu, výstup z jednání přezkumné komise. Poskytnutí této odpovědi nevylučuje možnost řešení sporu z veřejnoprávní smlouvy na základě podaného návrhu na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu. Žalovaný souhlasí s tím, že v případě podání návrhu na zahájení sporného řízení je na místě řešit spory příjemce dotace a jejího poskytovatele (zde Fondu) v rámci řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Žalobce však dosud takový návrh nepodal.

Z výše uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nepřípustnou odmítl, a proto nepovažuje v tuto chvíli za relevantní vyjadřovat se ke skutkovému stavu věci.

Žalobce podal k tomuto vyjádření žalovaného repliku, ve které uvedl, že žalobce poté, co mu bylo doručeno oznámení o ukončení administrace žádosti v rámci Programu rozvoje venkova, že jako právní laik hledal možnosti, jak se proti tomuto rozhodnutí odvolat s právně relevantními účinky. Proto se obrátil na Ministerstvo zemědělství a je přesvědčen, že tímto jeho podáním bylo zahájeno sporné řízení. Žalobce nežádal od Ministerstva zemědělství vysvětlující dopis nebo doporučení, žádal jednoznačně o rozhodnutí ve sporu o neoprávněném ukončení administrace žádosti, tj. rozhodnutí ve sporu o platnost podané výpovědi. Žalobci připadá zvláštní, že si žalovaný vytvoří v rámci pravidel institut, který se velmi podobá spornému řízení ve smyslu správního řádu a následně vydává tento institut za jediný možný institut řešení rozporů mezi příjemci dotace a Fondem, aby tak účelově neznalé příjemce dotace odklonil od institutu sporného řízení zakotveného ve správním řádu. Žalobce proto i nadále na podané žalobě setrval.

Ze správního spisu byly zjištěny následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Dne 24. 1. 2012 uzavřel Fond se žalobcem dohodu o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova České republiky na projekt „polyfunkční objekt Janské Lázně“. Dne 10. 1. 2014 žalobce předložil žádost o proplacení výdajů k realizaci tohoto projektu.

Sdělením ze dne 13. 3. 2014 č. j. SZIF/2014/0091206 Fond žalobci oznámil ukončení administrace žádosti v rámci Programu rozvoje venkova s tím, že ke dni 13. 3. 2014 byla ukončena administrace jeho žádosti. Ve zdůvodnění tohoto kroku je uvedeno, že „preferenční kritéria jsou závazná a jakékoliv nesplnění podmínek preferenčních kritérií nebo předložení nepravdivých či neúplných údajů pro hodnocení preferenčních kritérií se posuzuje jako nedodržení podmínek dotace“. V dalším komentáři je uvedeno, že administrace projektu byla ukončena z důvodu nesplnění podmínky pravidel, konkrétně preferenčního kritéria č. 8, neboť v souvislosti s realizací projektu došlo k vyjmutí parcely ze zemědělského půdního fondu.

Dne 17. 3. 2014 žalobce zaslal žalovanému podání nadepsané jako „žádost o přezkum rozhodnutí o ukončení administrace projektu“. Žalobce v tomto podání uvádí, že se obrací na žalovaného s prosbou o přezkoumání rozhodnutí Fondu o ukončení administrace ze dne 13. 3. 2014, kterým byla ukončena administrace projektu z důvodu nesplnění preferenčního kritéria číslo 8.

Žalobce vyjádřil přesvědčení, že žádnou podmínku pravidel ani dohody neporušil a že polyfunkční objekt byl vybudován přesně tak, jak bylo uvedeno v žádosti o dotaci. Na základě podpisu dohody a několika předchozích konzistentních kroků Fondu se žalobce oprávněně domníval, že všechny podklady k realizaci projektu a úspěšnému čerpání dotace jsou v pořádku a na základě podpisu dohody projekt zrealizoval. Projekt v hodnotě přibližně 20.000.000 Kč je nyní zrealizován. Žadatelem je mikropodnik s velmi omezenými finančními zdroji. Veškerý majetek společnosti a její jednatelky je záuvěrován a zastaven věřitelům a bez vyplacení dotace v termínu a podmínkách, tak jak bylo dohodnuto, je tato situace likvidační pro žalobce, ale také pro dodavatele stavby a věřitele. Závěrem žalobce uvádí, že přikládá právní rozbor, ze kterého vyplývá, že pochybení není na straně žalobce, ale zřejmě vyplývá z nejasností v textu pravidel, případně z pochybení Fondu při administrativní kontrole žádosti o dotaci.

Žalovaný reagoval na tento dopis žalobce sdělením ze dne 10. 4. 2014 čj. 21403/2014-MZE-14113, ve kterém uvádí, že projekt byl se všemi relevantními dokumenty projednán přezkumnou komisí pro projektová opatření Programu rozvoje venkova, která se shodla na závěru, že postup Fondu byl učiněn v souladu s pravidly. Následuje zdůvodnění závěrů, k nimž žalovaný dospěl, tj. že ze strany žalobce skutečně bylo porušeno předmětné referenční kritérium č. 8. Závěrem tohoto sdělení žalovaný uvádí, že s ohledem na závěr přezkumné komise nelze jeho projekt zařadit zpět do administrace. V opačném případě by to znamenalo porušení zásady rovného přístupu ke všem žadatelům.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. O věci přitom rozhodl bez jednání, neboť s tím oba účastníci řízení souhlasili, resp. nevyslovili ve stanovené lhůtě nesouhlas.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

V dané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že dohoda o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR uzavřená mezi Fondem a žalobcem dne 24. 1. 2012 má charakter veřejnoprávní smlouvy. S tímto závěrem se ztotožňuje i zdejší soud, neboť vyplývá z ustálené judikatury správních soudů k této otázce. Žalovaný rovněž nesporně nesehlasí s názorem žalobce, že je orgánem věcně příslušným k rozhodnutí ze sporu z této veřejnoprávní smlouvy. Také s tímto názorem se soud ztotožňuje, neboť odpovídá ust. § 169 odst. 1 písm. c) správního řádu.

Klíčovou otázkou pro posouzení sporu je pak to, jaký charakter mělo podání žalobce ze dne 17. 3. 2014. Zatímco žalobce se domnívá, že šlo o návrh na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy a že tímto podáním bylo zahájeno sporné řízení, žalovaný s takovým posouzením věci nesouhlasí a zastává názor, že žalobce žádný takový návrh dosud nepodal.

Soud se musel ztotožnit s názorem žalobce. Podle § 37 odst. 1 správního řádu se *podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*. Je tedy zcela lhostejné, že žalobce výslovně nepožadoval, aby bylo zahájeno sporné řízení, jak opakovaně zdůrazňoval žalovaný. Žalobce v obsahu podání líčí skutkové okolnosti případu a

z formulace podání lze jednoznačně vysledovat postoj žalobce, podle něhož Fond odmítá konat podle uzavřené dohody, ač žalobce sám podle svého přesvědčení všechny podmínky uzavřené dohody dodržel. Žalobce ve svém podání neuvádí výslovně, čeho přesně se u žalovaného domáhá. Z označení podání jako „žádost o přezkum rozhodnutí o ukončení administrace projektu“ je však zřejmé, že žalobce se tu domáhá toho, aby žalovaný posoudil, zda Fond postupoval v souladu s uzavřenou dohodou, pokud odpírá žalobci vyplatit částku přiznané dotace s poukazem na porušení podmínek přidělení dotace způsobené žalobcem. Ostatně i z reakce žalovaného je zřejmé, že jednoznačně pochopil, čeho se žalobce domáhá, když ve své odpovědi uzavřel, že nelze „projekt zařadit zpět do administrace“.

Lze tedy shrnout, že z podání žalobce je jednoznačně patrné jeho tvrzení o tom, že došlo k uzavření veřejnoprávní smlouvy, že mezi účastníky této smlouvy nastal spor o výklad podmínek této smlouvy a že žalobce žádá Ministerstvo zemědělství jako příslušný orgán, aby spor mezi účastníky smlouvy závazně rozhodlo. Charakter tohoto podání jakožto návrhu na zahájení řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy je tak dle názoru soudu jednoznačně patrný, a to bez ohledu na to, že absentuje formulace petitu tohoto podání. Vzhledem k dalšímu obsahu podání se totiž jednalo o vadu, která mohla být na výzvu žalovaného odstraněna postupem podle § 37 odst. 3 správního řádu.

Shora uvedený závěr pak znamená i to, že rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 4. 2014, čj. 21403/2014-MZE-14113, je rozhodnutím o návrhu žalobce na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy. Žalovaný v této písemnosti vyjadřuje zcela zřetelně náhled na to, že žalobcův návrh nepovažuje za důvodný, jinými slovy řečeno, že v nastalém sporu plně sdílí stanovisko Fondu. Soud tedy má za to, že se skutečně v materiálním smyslu jedná o rozhodnutí o žalobcově návrhu na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy, které je proto rozhodnutím, které může být podrobeno přezkumu ve správním soudnictví. Protože podle § 169 odst. 2 správního řádu není proti takovému rozhodnutí možno podat odvolání ani rozklad, žalobce je oprávněn se proti takovému rozhodnutí bránit přímo správní žalobou.

Soud proto přikročil k meritornímu projednání žaloby, shledal přitom, že rozhodnutí žalovaného je nutno zrušit, jednak pro absenci formálních náležitostí rozhodnutí, jednak proto, že jeho vydání fakticky nepředcházelo žádné správní řízení. Je zřejmé, že postup žalovaného při vydání žalobou napadeného rozhodnutí nesplňuje ani elementární náležitosti spravedlivého procesu, neboť žalobci bylo zejména zcela upřeno právo seznámit se s podklady pro rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Fond tu totiž ze shora uvedených důvodů neměl postavení podřízeného správního orgánu (nešlo o řízení opravným prostředkem, jak se snad i žalobce v určité fázi nepřesně domníval), ale postavení účastníka správního řízení, tj. jedné ze stran sporu. Podklady dodané Fondem tak musí mít v tomto rozhodovacím procesu charakter důkazního prostředku předkládaného jednou ze stran, nikoli charakter správního spisu, jímž se neprovádí důkaz. Ze správního spisu předloženého žalovaným nevyplývá, na základě jakých podkladů Ministerstvo zemědělství rozhodovalo, jakým způsobem si podklady pro rozhodnutí opatřilo a zda žalobce měl právo se s těmito podklady seznámit. To nepochybně vyplývá již z toho, že Ministerstvo zemědělství vycházelo z nesprávného předpokladu, že o návrhu žalobce nemusí vést žádné správní řízení a postačí, pokud mu odpoví neformálním způsobem.

Z obsahu vyjádření žalovaného k žalobě pak dále vyplývá, že podání žalobce bylo projednáno komisí složené mj. ze zástupců z Fondu. To ovšem znamená, že na projednání sporu mezi žalobcem a Fondem se podílel přímo i sám Fond, která je však jednou ze stran sporu. Jde tedy o porušení zásady *nemo iudex in causa sua* (česky: Nikdo nemůže být soudcem ve vlastní věci.) a o další doklad toho, že při vydání žalobou napadeného rozhodnutí byly porušeny zásady spravedlivého procesu.

V neposlední řadě je pak třeba poukázat i na to, že žalovaný své „rozhodnutí“ vydal, aniž by měl najisto postaveno, čeho přesně se žalobce svým návrhem domáhá, tj. jaký obsah má mít rozhodnutí, které požaduje po žalovaném vydat.

Všechny shora zmíněné skutečnosti vedou soud k závěru, že žalovaný vydal rozhodnutí po podstatném porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které jednoznačně mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Soud proto dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí nemůže obstát, a proto ho zrušil, aby žalovaný měl příležitost projednat návrh žalobce ve „skutečném“ správním řízení, které povede kontradiktorním způsobem a tak, aby obě strany sporu mohly vyjádřit svá stanoviska, vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí, seznámit se s nimi a navrhnout případně jejich doplnění. Zabývat se za této situace věcnou stránkou sporu považoval soud za předčasné, neboť nejprve bude třeba, aby žalovaný svůj náhled na meritum věci vyjevil ve formalizovaném rozhodnutí, které vydá po proběhnutí řádně vedeného správního řízení.

Vzhledem ke shora uvedenému soud žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Právním názorem, který soud vyslovil v tomto rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce měl se svojí žalobou úspěch a náleží mu proto náhrada důvodně vynaložených a prokázaných nákladů řízení podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Tyto náklady spočívají v nákladech souvisejících se zastoupením advokátem podle vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů za 3 úkony právní služby po 3100 Kč (za převzetí věci, sepis žaloby a podání repliky), a 3 režijní paušály po 300 Kč. Celkem tedy činí náklady na právní zastoupení 10.200 Kč. K tomu se připočítává daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, jíž je žalobcův advokát plátcem, ve výši 2142 Kč. Další náklady představuje zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč. Proto soud přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení ve výši 15.342 Kč. Pro úplnost soud uvádí, že nepřiznal žalobci právo na náhradu nákladů souvisejících s podáním návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě, neboť tento návrh nebyl úspěšný a nejednalo se tedy o účelně vynaložené náklady řízení, neboť pro žalobce neměl tento návrh žádný přínos.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 23. října 2014

JUDr. Ing. Viera Horčicová
předsedkyně senátu