



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **M. Š.**, právně zastoupeného Mgr. Martinem Zikmundem, advokátem se sídlem Plzeň, Perlová 14, proti žalovanému **Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu**, se sídlem Praha 1, Ve Smečkách 33, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2009, č. j. 5 Ca 220/2007 - 40,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení *rozhodnutí generálního ředitele Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 17. 5. 2007, č. j. SZIF/2007/0177261*. Usnesením ze dne 27. 2. 2009, č. j. 5 Ca 220/2007 - 40 městský soud žalobu odmítl.

Při svém rozhodování vycházel městský soud z následujícího skutkového stavu: Mezi žalobcem a Ministerstvem zemědělství České republiky, zastoupeným generálním ředitelem Agentury SAPARD, byla dne 26. 8. 2002 uzavřena Smlouva o poskytnutí pomoci z programu SAPARD č. 123/82/2002-03CB. Předmětem smlouvy bylo poskytnutí pomoci z uvedeného programu na projekt *Ekopelet - Zpracování biomasy a výroba ekologického paliva*. Z projektu SAPARD byla žalobci poskytnuta částka 2 400 000 Kč,

odpovídající 50% přijatelných výdajů na projekt. Z rozhodnutí generálního ředitele agentury SAPARD (organizační složky žalovaného) ze dne 17. 5. 2007, č. j. SZIF/2007/0177261 (učiněného na základě zjištění Policie ČR - kontrolního protokolu ze dne 10. 1. 2007, č. j. 762/40/2004) vyplývá, že projekt příjemce pomoci je nepřijatelný pro spolufinancování a příjemce je povinen poskytnuté prostředky v plné výši vrátit. Agentura odstoupí od smlouvy o poskytnutí pomoci a vyzve příjemce k neprodlenému vrácení vyčerpaných prostředků. Pokud tak příjemce neučiní ve stanovené lhůtě, má být případ posuzován ve smyslu příslušných ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Výzvou Státního zemědělského intervenčního fondu, Agentury SAPARD ze dne 25. 5. 2007, č. j. SZIF/2007/0177556/ byl žalobce vyzván k úhradě dlužné částky 2 389 649 Kč do 15 dnů po obdržení výzvy na její účet. Spolu s výzvou byla žalobci zaslána fotokopie předmětného rozhodnutí a kontrolního zápisu.

Městský soud v odůvodnění usnesení především konstatoval, že předmětné *rozhodnutí* je toliko interním aktem, pokynem určeným pracovníkům agentury, ve kterém je těmto pracovníkům stanoven další postup ve věci. Nejedná se o úkon, jímž by se zakládala, měnila nebo rušila či závazně určovala práva nebo povinnosti žalobce. Městský soud připustil, že smlouva o poskytnutí dotace z programu SAPARD je smlouvou veřejnoprávní, neboť jde o poskytování prostředků z veřejných financí; tato skutečnost však nemůže mít vliv na fakt, že předmětné *rozhodnutí* není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Veřejnoprávní povaha smlouvy se projeví až po případném odstoupení poskytovatele dotace od ní, kdy se důsledky odstoupení od smlouvy budou řídit předpisy práva veřejného.

Proti usnesení Městského soudu v Praze brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností, opírající se o důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

Stěžovatel uvádí, že pokud výrok č. 1 předmětného *rozhodnutí* uvádí, že příjemce je povinen poskytnuté finanční prostředky vrátit, pak je lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Z jednoznačně autoritativního výroku vyplývá pro stěžovatele povinnost vrátit finanční prostředky a žaloba byla proto již z tohoto důvodu odmítnuta neoprávněně. Navíc ani akt odstoupení od smlouvy nebyl stěžovateli nikdy doručen, doručeno bylo pouze předmětné rozhodnutí. I přesto se stěžovatelem zahájil místně příslušný správce daně řízení ve věci porušení rozpočtové kázně (pod č.j. 134/08/140980/3121), a to s cílem vrácení poskytnuté dotace. Je tedy zřejmé, že předmětné *rozhodnutí* přímo založilo povinnost stěžovatele vrátit finanční prostředky. Usnesením o odmítnutí žaloby došlo k porušení práva na spravedlivý proces (dle ustanovení čl. 36 odst. 1 a čl. 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), tj. práva domáhat se u soudu ochrany svých práv. Správní orgány by měly interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod, v daném případě tomu tak ale nebylo. Podmínky pro odstoupení od smlouvy nebyly dány, neboť stěžovatel se nedopustil žádného jednání, se kterým by bylo spojeno odstoupení od smlouvy; celou situaci, z níž je vyvozována povinnost vrácení dotace, zavinilo jednání třetích osob.

Žalovaný ve svém vyjádření k věci uvedl, že souhlasí s usnesením městského soudu a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti. Předmětné *rozhodnutí* není úkonem, na základě kterého došlo ke zrušení smlouvy o poskytnuté dotaci; jednalo se o interní akt určený pracovníkům žalovaného, kterým byl stanoven pouze další postup při administraci smlouvy uzavřené mezi stěžovatelem a Ministerstvem zemědělství. Vztah mezi stěžovatelem a žalovaným byl založen smlouvou o poskytnutí dotace a jeho změna je možná pouze v souladu s touto smlouvou. Jediným úkonem, který by mohl vést (a i vedl) stěžovatele ke vzniku povinnosti vrátit poskytnutou dotaci, bylo odstoupení od smlouvy.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 2, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 1, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že je-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. (k tomu srov. například rozsudek zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, uveřejněný ve Sbírce NSS pod č. 625/2005).

Předmětem sporu mezi žalobcem a žalovaným je povaha předmětného aktu - *rozhodnutí* generálního ředitele Agentury SAPARD ze dne 17. 5. 2007, č. j. SZIF/2007/0177261. Jde tedy o to, zda předmětné *rozhodnutí* je rozhodnutím ve smyslu legislativní zkratky uvedené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., tzn. zda je úkonem, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti jeho adresáta a je-li tak přezkoumatelné v rámci správního soudnictví.

Pokud jde o věcný obsah posuzovaného aktu, podává se z něj, že projekt příjemce pomoci (stěžovatele) se stává nadále nepřijatelným pro spolufinancování ze strany Společenství a ČR a příjemce je povinen poskytnuté příspěvky vrátit; agentura odstoupí od smlouvy a vyzve příjemce k vrácení vyčerpaných prostředků; pokud tak neučiní, bude jeho jednání posuzováno jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu ustanovení § 44 rozpočtových pravidel. Adresátem aktu jsou pracovníci žalovaného.

Z hlediska právní teorie představuje správní rozhodnutí, tedy individuální správní akt, jednostranný právní úkon, kterým správní orgán v konkrétním případě řeší poměry jmenovitě určených osob (jeho adresátů). Takový akt představuje vrchnostenský zásah do sféry práv a svobod přesně určeného adresáta, stojícího typicky mimo vztahy nadřízenosti a podřízenosti, popřípadě jsou takovým aktem práva a povinnosti jeho adresáta závazně určena. Jedná se o jeden z projevů výkonu veřejné správy, spolu s dalšími právně relevantními akty, které však tuto povahu nemají. Ty jsou ze soudního přezkumu vyloučeny; jedná se například i o rozhodnutí ve formě příkazů směřujících vůči organizačně podřízeným složkám (podřízeny mohou být pracovně nebo služebně). Jde o akty vydávané v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti bez toho, že by přímo působily

navenek (k tomu viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 - 89, dostupný na www.nssoud.cz).

V tomto duchu nelze předmětné *rozhodnutí* považovat za správní akt podléhající soudnímu přezkumu. Městský soud zcela správně vystihl rozhodující důvod, který takovému postupu brání, a sice skutečnost, že stěžovateli jím nebyla uložena žádná veřejnoprávní povinnost ani nebylo zasaženo do jeho veřejných subjektivních práv (§ 2 s. ř. s.). Adresátem, respektive příjemcem příkazů v předmětném aktu pak nebyl stěžovatel, ale výlučně podřízení zaměstnanci Agentury SAPARD. Právě materiální povaha posuzovaného aktu je pro jeho zařazení rozhodující (srov. rozsudek zdejšího soudu ze dne 10. 2. 2005, č. j. 2 As 38/2004 - 55, dostupný na www.nssoud.cz) a není proto rozhodné, že je v záhlaví uvozen jako *Rozhodnutí generálního ředitele*. Předmětný akt neobsahuje výrok, kterým by byly stěžovateli přímo ukládány povinnosti, jde fakticky o intimaci dalšího postupu agentury (vystupující zde v postavení správního orgánu), pokud jde o reakci na zjištění vyplývající z podkladů poskytnutých policií.

Namítá-li dále stěžovatel, že z právě z titulu posuzovaného *rozhodnutí* je vůči němu vedeno řízení, v němž je po něm požadováno vrácení poskytnuté dotace z důvodu porušení rozpočtové kázně, ani tento argument nemůže na shora uvedených závěrech ničeho změnit. Výše již bylo konstatováno, že jde o akt, který není schopen přímo působit navenek, tedy vně organizační struktury agentury. Nemůže být tedy přímým podkladem pro řízení vyvolané podezřením z porušení rozpočtové kázně; žalovaný zcela správně uvedl, že zahájení takového řízení by muselo předcházet vypovězení smlouvy o poskytnutí dotace a nesouhlas stěžovatele s dobrovolným vrácením inkasované částky. Pokud tento postup dodržen nebyl, nic stěžovateli nebrání uplatnit tuto argumentaci v řízení, na něž se zde odvolává, neboť pouze v něm je pro ni místo.

Nejvyšší správní soud tedy shodně s městským soudem dospěl k závěru, že podanou žalobou se stěžovatel domáhal soudního přezkoumání úkonu, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a proto nepodléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Proto z uvedených důvodů kasační stížnost jako neopodstatněnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Dalšími kasačními body se Nejvyšší správní soud meritorně zabývat nemohl, neboť povaha kasační stížností napadeného aktu (soudní výluka jeho přezkumu) mu to neumožňuje.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 26. listopadu 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu