



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **KRKONOŠSKÉ POLESÍ, s. r. o.**, se sídlem Harrachov 14, zastoupeného Mgr. Tomášem Kaplanem, advokátem se sídlem Římská 104/14, Praha 2, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 33, Praha 1, o žalobě proti oznámení regionálního odboru Státního zemědělského intervenčního fondu v Hradci Králové ze dne 24. 6. 2013, č. j. SZIF/2013/0223768, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2013, č. j. 10 A 180/2013 – 16,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2013, č. j. 10 A 180/2013 – 16, **se zrušuje.**
- II. Žaloba proti oznámení Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 24. 6. 2013, č. j. SZIF/2013/0223768, **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce podal dne 30. 6. 2010 u Státního zemědělského intervenčního fondu žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova, opatření III.1.3 (Podpora cestovního ruchu), na projekt Ubytovací zařízení Polesí [spočívající ve výstavbě ubytovacího zařízení s půjčovnou sportovních potřeb na stavebním pozemku č. 1030/67 v k. ú. Harrachov (dále jen „Projekt“)]. Dne 14. 12. 2010 uzavřel žalobce s žalovaným Dohodu o poskytnutí dotace na Projekt ve výši 5.500.000 Kč (dále též pouze „Dohoda o poskytnutí dotace“). Dne

24. 6. 2013 žalovaný vydal Oznámení o ukončení administrace žádosti v rámci PRV, kterým žalobci sdělil, že ukončuje administraci jeho žádosti ve věci dotace na Projekt, neboť podmínky pro získání dotace byly vytvořeny uměle (došlo k podání projektů pod více podnikatelskými subjekty se stejnou vlastnickou strukturou, čímž byla v součtu překročena maximální částka výdajů, ze kterých je stanovena dotace, a zároveň byly obejity další kritéria stanovená pro poskytnutí dotace).

[2] Předmětné oznámení o ukončení administrace napadl žalobce žalobou podanou u Městského soudu v Praze. Ten dospěl k závěru, že žalobou napadený správní akt je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), proti němuž je přípustný opravný prostředek (odvolání). Žalovaný však žalobce nepoučil o opravném prostředku, tedy jej ve smyslu § 46 odst. 5 s. ř. s. nesprávně poučil o nepřipustnosti opravného prostředku. Městský soud proto žalobu odmítl v záhlaví tohoto rozsudku specifikovaným usnesením a věc postoupil k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu, kterým je dle § 9a písm. a) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých zákonů, Ministerstvo zemědělství.

[3] Uvedené usnesení městského soudu nyní napadá kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“).

II. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl, že z hlediska postavení žalovaného a jeho úkonů vůči žalobci je nutné striktně rozlišovat mezi činnostmi žalovaného předcházející uzavření dohody podle § 11 odst. 4 o Státním zemědělském intervenčním fondu a činnostmi po uzavření takové dohody. Dohoda o poskytnutí dotace uzavřená se žalobcem je dohodou, na jejímž základě jsou poskytovány žadatelům finanční prostředky z prostředků státního rozpočtu a z rozpočtů Evropských společenství, kdy při poskytování dotací je zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace. Z těchto důvodů patří uvedená dohoda mezi tzv. veřejnoprávní smlouvy, dopadá na ni úprava obsažená v části páté zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a spory z ní mají pravomoc rozhodovat orgány vyjmenované v ustanovení § 169 správního řádu. Správní řád již neupravuje pouze obecné správní řízení, nýbrž má ambici upravit veškerý autoritativní postup veřejné správy směřující navenek vůči jejím adresátům. Formy tohoto autoritativního postupu si pak navzájem konkurují. Tak je tomu i v posuzovaném případě, kdy zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu stanoví, že dotace je poskytována na základě dohody o poskytnutí dotace. O poskytnutí dané dotace tedy nelze vést správní řízení, které by bylo ukončeno vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Případný spor z takto uzavřené dohody o poskytnutí dotace je možné řešit pouze a jen postupem podle § 169 správního řádu.

[5] Předchozí rozhodnutí městského soudu a Nejvyššího správního soudu, na která odkazoval žalobce v řízení před městským soudem, řešila zcela jinou skutkovou věc, a to postup žalovaného (resp. jeho správnost) před uzavřením dohody podle § 11 odst. 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Předmětem posuzování správních soudů tedy byla činnost žalovaného před uzavřením veřejnoprávní smlouvy. Ostatně v nynější věci již

Ministerstvo zemědělství spor z veřejnoprávní smlouvy zahájilo (na základě dopisu žalobce ze dne 16. 9. 2013). Uvedenou skutečnost však žalobce soudu nesdělil. Žalovanému městský soud možnost vyjádření se k žalobě odepřel, neboť rozhodl rovnou o odmítnutí žaloby a o jejím postoupení jinému správnímu orgánu. Pro žalovaného tak rozhodnutí městského soudu bylo překvapivé.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Kasační stížnost je důvodná.

[7] Předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem je v souladu s § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. posouzení zákonnosti napadeného usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Je tedy třeba určit, zda Oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci na Projekt, vydané stěžovatelem dne 24. 6. 2013, představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti němuž je přípustné odvolání dle § 81 a násl. správního řádu (jak se domníval městský soud), anebo zda jde o úkon, proti němuž je možné se bránit toliko vyvoláním sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu (jak argumentuje stěžovatel). V posléze uvedeném případě by bylo namístež žalobu toliko odmítnout [podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] a nepostupovat ji zároveň k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu [podle § 46 odst. 5 s. ř. s.].

[8] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2013, č. j. 1 Afs 63/2013 – 54. V tomto rozsudku (obdobně jako v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 – 43) Nejvyšší správní soud skutečně posoudil oznámení Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova učiněné v dané věci jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[9] V navazující judikatuře však Nejvyšší správní soud blíže specifikoval povahu jednotlivých úkonů činěných orgány veřejné správy při realizaci a administraci rozličných dotačních programů a procesní nástroje, kterými se žadatelé o dotace proti těmto úkonům mohou bránit. Poukázat lze zejména na rozsudek ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, v němž zdejší soud zdůraznil potřebu rozdělit činnost poskytovatele dotací (v daném případě Regionální rady regionu soudržnosti Jihozápad) na dvě fáze – na fázi před uzavřením veřejnoprávní smlouvy o poskytnutí dotace a fázi po uzavření této smlouvy.

[10] Fáze před uzavřením veřejnoprávní smlouvy je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním poskytovatele dotace, samozřejmě v mezích zákona a s vyloučením libovůle, zákazu diskriminace, zákazu zneužití apod. Z tohoto postavení poskytovatele dotace (na rozdíl od postavení účastníka v občanskoprávních vztazích) plyne, že může v mezích zákona autoritativně rozhodovat jak o administraci žádosti o dotaci, tak o podmínkách jejího poskytnutí. V této fázi proto mohou některé jeho úkony naplňovat znaky rozhodnutí správního orgánu, které je způsobilé soudního přezkumu ve smyslu § 65 s. ř. s.

[11] Uzavřením veřejnoprávní smlouvy však dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti

práva procesního. Veřejnoprávní smlouva stejně jako smlouva soukromoprávní je primárně založena na tzv. smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. Právě uvedené platí jak pro žadatele o dotaci, který se uzavřením smlouvy stává jejím příjemcem, tak pro poskytovatele dotace, jako druhou smluvní stranu veřejnoprávní smlouvy, jakkoliv obsah smlouvy mu dává vrchnostenský ráz a poskytovatel dotace uzavřením smlouvy postavení správního orgánu neztrácí.

[12] Ochrana kterékoliv smluvní strany je přitom v případě námitky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 správního řádu, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany.

[13] Ohledně sporů z uzavřené smlouvy jsou jak poskytovatel dotace, tak žadatel o dotaci ve zcela rovnocenném postavení. Jakkoliv poskytovatel dotace hájí především veřejný zájem, není při případném sporu v postavení prvostupňového orgánu, ale v postavení navrhovatele nebo odpůrce. Oba účastníci sporného řízení mají na základě § 141 odst. 3 správního řádu postavení účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu ze sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným dle § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví.

[14] Shora shrnuté závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku č. j. 9 Afs 38/2013 – 53 (obdobně viz také rozsudek ze dne 12. 12. 2013, č. j. 1 Afs 66/2013 – 53) lze aplikovat také v nynější věci.

[15] Nejvyšší správní soud nemá pochyb o tom, že Dohoda o poskytnutí dotace, uzavřená mezi žalobcem a stěžovatelem, je veřejnoprávní smlouvou. Charakteru smluv, na základě kterých jsou přiznávány rozličné dotace, je věnována početná judikatura (viz například rozsudky zdejšího soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 Afs 58/2007 – 58, a ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Afs 49/2007 – 67, nebo výše citovaný rozsudek č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, případně také rozhodnutí zvláštního senátu ze dne 21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 – 91). K tomu, aby bylo možné smlouvu označit za veřejnoprávní, je třeba, aby šlo o smlouvu, kterou se zakládají, mění nebo ruší práva a povinnosti v oblasti veřejného práva. Rozhodující pro pojmání určité smlouvy jako veřejnoprávní není to, jak je v právním předpise, který její uzavření předpokládá, označena, ale to, jaký je, resp. má být, její obsah. Obsahem veřejnoprávní smlouvy musí být založení, změna nebo zrušení práv a povinností v oblasti veřejného práva.

[16] Obsahem dohody o poskytnutí dotace uzavřené podle § 11 odst. 4 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu je poskytnutí dotace z veřejných zdrojů, jejichž správa se řídí veřejnoprávními předpisy. Na rozdíl od vztahů občanskoprávních, ve kterých jsou jejich účastníci v zásadě v rovném postavení, při uzavírání dohody o poskytnutí dotace dochází fakticky ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a veškerá smluvní volnost příjemce spočívá v možnosti tyto podmínky akceptovat, či odmítnout.

[17] Spor mezi žalobcem a stěžovatelem v posuzovaném případě vznikl až po uzavření Dohody o poskytnutí dotace, a tak je třeba jej posuzovat jako spor z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 správního řádu ve spojení s § 141 správního řádu. Odlišuje se tím od sporů mezi žadateli o dotace a poskytovateli dotací, jejichž povahou se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudcích č. j. 1 Afs 61/2013 – 43 a č. j. 1 Afs 63/2013 – 54. V těchto případech byla situace odlišná v tom, že žalobci napadali oznámení o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace učiněné ještě před uzavřením dohody o poskytnutí dotace.

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Městský soud žalobu odmítl pro předčasnost a věc postoupil Ministerstvu zemědělství k projednání věci v odvolacím řízení. Žaloba však směřovala proti úkonu, který rozhodnutím správního orgánu není a městský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou. Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a žalobu sám odmítl.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 3 s. ř. s., podle něhož žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byla-li žaloba odmítnuta. Protože Nejvyšší správní soud rozhodl současně se zrušením usnesení městského soudu i o odmítnutí návrhu (žaloby), rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského

soudu (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Z tohoto důvodu nemá jak stěžovatel, tak i žalobce právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 5. února 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu