



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 žalobkyně: **ROZVOJ POHRANIČÍ, s. r. o.**, se sídlem Harrachov 14, zastoupená Mgr. Tomášem Kaplanem, advokátem se sídlem Římská 104/14, Praha 2, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 33, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2013, č. j. 10 A 181/2013 – 15,

t a k t o :

- I. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2013, č. j. 10 A 181/2013 - 15, **s e z r u š u j e .**
- II. Žaloba proti oznámení Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 24. 6. 2013, č. j. SZIF/2013/0223771, **s e o d m í t á .**
- III. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Usnesením ze dne 28. 11. 2013, č. j. 10 A 181/2013 – 15, odmítl Městský soud v Praze žalobu podanou žalobkyní (dále jen „účastnice řízení“) proti oznámení Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „stěžovatel“) ze dne 24. 6. 2013, č. j. SZIF/2013/0223771 a věc postoupil Ministerstvu zemědělství (dále jen „ministerstvo“) k vyřízení opravného prostředku. Tímto oznámením byla účastnice řízení informována, že byla ukončena administrace její žádosti, protože vytvořila umělé podmínky tak, aby získala výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami opatření, což je v rozporu s Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 - 2013 (dále jen „Pravidla“). Městský soud v odůvodnění usnesení uvedl, že dospěl k závěru, že oznámení stěžovatele o ukončení

administrace žádosti účastnice řízení je správním rozhodnutím o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace, proti kterému je přípustný opravný prostředek podle ust. § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Proto žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 5 s. ř. s. a věc postoupil ministerstvu, které je podle ust. § 9a písm. a) zákona č. 256/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o fondu“), orgánem, do jehož působnosti patří rozhodovat o odvolání podaném proti rozhodnutí Fondu, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s, tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby. V kasační stížnosti stěžovatel především namítal, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, zda je oznámení stěžovatele o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace správním rozhodnutím. Na základě Dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR (dále jen „Dohoda“) jsou žadatelům poskytovány finanční prostředky z prostředků státního rozpočtu a z rozpočtů Evropské unie, kdy je při poskytování dotací zachováno vrchnostenské postavení poskytovatele dotace. Ve vztahu mezi poskytovatelem dotace a žadatelem se tedy neuplatňuje rovnost stran a smluvní autonomie obvyklá pro soukromoprávní vztahy. Z těchto důvodů patří Dohoda mezi veřejnoprávní smlouvy a spory z takových smluv mají pravomoc rozhodovat orgány vyjmenované v ust. § 169 správního řádu. Obecně platí, že správní řád se použije vždy, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Zákon o fondu navíc v ust. § 13a na subsidiární použití správního řádu odkazuje. Jelikož Dohoda je podle ust. § 11 odst. 4 zákona o fondu podle svého obsahu smlouvou veřejnoprávní a zákon o fondu nestanoví opak, použijí se na tuto smlouvu obecná ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách. Na rozhodování případných sporů z této smlouvy se pak použijí ustanovení správního řádu o rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv, neboť zákon o fondu neobsahuje v tomto směru žádnou odchylnou úpravu, a to ani úpravu, která by použití těchto ustanovení vylučovala. Dále je nutné striktně rozlišovat mezi činností stěžovatele předcházející uzavření dohody o poskytnutí dotací podle ust. § 11 odst. 4 zákona o fondu a po uzavření dohody. Pokud zvláštní zákon (zde zákon o fondu) stanoví, že dotace je poskytována na základě dohody o poskytnutí dotace, pak nelze o tomtéž vést správní řízení, které by bylo ukončeno vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Případný spor z takto uzavřené dohody je možné řešit pouze postupem podle ust. § 169 správního řádu. V posuzovaném případě se jedná právě o uvedený spor, v němž podle ust. § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu spadá rozhodnutí sporu do pravomoci orgánu nadřízenému správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, v tomto případě do pravomoci Ministerstva zemědělství. Na základě dopisu účastníka řízení ze dne 16. 9. 2013 bylo ve shodné věci ministerstvem zahájeno v souladu s ust. § 169 odst. 1 písm. d) a § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s ust. § 9a písm. a) zákona o fondu řízení ve sporu z Dohody. Z výše uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Účastnice řízení se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s právním posouzením věci městským soudem. Uvedla, že stěžovatel oznámením o ukončení

pokračování

administrace rozhodl a zasáhl do jejích subjektivních veřejných práv. Poukázala na to, že administrace její žádosti byla ukončena bez opory v jakémkoliv právním předpise nebo v Pravidlech, oznámení nebylo řádně odůvodněno, bylo tedy založeno na libovůli stěžovatele, a navíc odůvodnění obsahovalo nepravdivá tvrzení. Podle ust. § 11 odst. 4 ve spojení s § 13a zákona o fondu se na celé řízení o poskytování dotací a rozhodování v něm vztahuje správní řád. Z ust. § 11 odst. 4 zákona o fondu pak jednoznačně vyplývá, že stěžovatel v rámci řízení o poskytování dotací činí rozhodnutí podle správního řádu, a to bez ohledu na to, zda se jedná o řízení před uzavřením Dohody nebo po jejím uzavření, proti kterému je přípustný řádný opravný prostředek (odvolání). V projednávaném případě se nejedná o spor z Dohody, ale o zrušení rozhodnutí stěžovatele. Oznámení o ukončení administrace žádosti účastnice řízení odkazuje ve svém odůvodnění na znění Pravidel, nikoli na Dohodu. Dohoda nestanoví, že by bylo možné od ní jednostranně odstoupit, a odstoupení či ukončení Dohody by se muselo řídit správním řádem. Účastnice řízení sice podala návrh na zahájení sporného řízení podle ust. § 141 správního řádu, ale to pouze proto, že se řídila poučením ministerstva, zároveň však v návrhu uvedla, že s názorem, že se jedná o spor z veřejnoprávní smlouvy, zásadně nesouhlasí.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 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 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Podle obsahu spisu účastnice řízení podala dne 30. 6. 2010 žádost o dotaci projektu s názvem „Ubytovací zařízení Rozvoj“ z Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 - 2013 (dále jen „Program rozvoje venkova ČR“), opatření III.1.3. Podpora cestovního ruchu, záměr b) Ubytování, sport. Jelikož žádost účastnice řízení splňovala podmínky stanovené pro daný program a byla schválena ke spolufinancování (bylo rozhodnuto o poskytnutí podpory), uzavřel dne 14. 12. 2010 stěžovatel s účastnicí řízení Dohodu. Na základě této Dohody se stěžovatel zavázal přiznat a poskytnout účastnici řízení podporu formou dotace na její žádost po splnění podmínek Dohody a podmínek stanovených v Pravidlech. Přiznaná dotace měla být poskytnuta na základě žádosti o proplacení a příslušné dokumentace podle podmínek stanovených v Pravidlech (čl. VI odst. 2 Dohody). Závazek poskytnout dotaci měl vzniknout schválením úplné a řádné žádosti účastnice řízení o proplacení, konkrétně až okamžikem, kdy jí bude doručena listina „Oznámení o schválení platby“ (čl. VI odst. 4 Dohody). Účastnice řízení se v několika ustanoveních Dohody zavázala splnit povinnosti, které plynou z Pravidel (např. čl. VII odst. 1, 6 a 9 Dohody). Dne 12. 12. 2012 podala účastnice řízení žádost o proplacení výdajů. Oznámením ze dne 24. 6. 2013 byla účastnice řízení informována o ukončení administrace její žádosti, neboť uměle vytvořila podmínky tak, aby získala výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami opatření, čímž porušila podmínku uvedenou v Pravidlech.

Podle ust. § 1 odst. 2 písm. a) a l) zákona o fondu rozhoduje Státní zemědělský intervenční fond (dále i „SZIF“) v souladu s právními předpisy, právem Evropských společenství a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, o poskytnutí dotace a kontroluje plnění podmínek poskytnutí dotace, a provádí programy strukturální podpory podle zvláštního právního předpisu a Program rozvoje venkova podle přímo

použitelného předpisu Evropských společenství upravujícího podpory pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova a zákona o fondu.

Podle ust. § 11 odst. 4 zákona o fondu dotace na opatření, jehož součástí je vypracování a předložení projektu žadatelem o dotaci, poskytuje SZIF na základě dohody o poskytnutí dotace, jejíž náležitosti jsou uvedeny v ust. § 11 odst. 4 písm. a) až g) zákona o fondu.

Podle ust. § 11 odst. 7 zákona o fondu SZIF při provádění programů strukturální podpory a Programu rozvoje venkova podle zvláštního právního předpisu postupuje podle odstavců 1 až 5 zákona o fondu obdobně.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že ji podal proti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Je-li však kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí v úvahu pouze stížní důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Jestliže byla žaloba odmítnuta, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, ale nemůže se zabývat námitkami týkajícími se merita věci, tedy toho, zda správní rozhodnutí je zákonné či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80).

V dané věci je sporné, zda oznámení stěžovatele o ukončení administrace žádosti účastnice řízení v rámci Programu rozvoje venkova ČR z důvodu porušení Pravidel, a to po uzavření Dohody mezi stěžovatelem a účastnicí řízení, je správním rozhodnutím, proti němuž je přípustný opravný prostředek podle ust. § 81 správního řádu nebo se jedná o postup vyplývající z Dohody (veřejnoprávní smlouvy).

Městský soud se při posuzování předmětného oznámení nezabýval tím, zda bylo oznámení doručeno před uzavřením Dohody nebo až po jejím uzavření přesto, že podle názoru Nejvyššího správního soudu má tato skutečnost zásadní význam.

Stěžovatel uzavřel dne 14. 12. 2010 Dohodu s účastnicí řízení jako právnická osoba pověřená rozhodováním o poskytování dotací v souladu s ust. § 11 odst. 4 ve spojení s § 11 odst. 7 zákona o fondu. Mezi stranami je nesporné, že se v případě Dohody jedná o veřejnoprávní smlouvu. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy 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 smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. Na rozdíl od vztahů občanskoprávních, ve kterých jsou jejich účastníci v rovném postavení, při uzavírání smlouvy o poskytnutí dotace dochází fakticky ke stanovení podmínek poskytnutí dotace poskytovatelem a veškerá smluvní volnost příjemce spočívá v možnosti tyto podmínky akceptovat nebo odmítnout. Z konstantní judikatury lze odkázat například na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 Afs 58/2007 - 58, ze dne 22. 5. 2008, č. j. 2 Afs 49/2007 - 96, případně také rozhodnutí zvláštního senátu ze dne

pokračování

21. 5. 2008, č. j. Konf 31/2007 - 91. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 2 Afs 49/2007 - 96, „[z]ásada pacta sunt servanda je obecným právním principem a vztahuje se i na veřejnoprávní smlouvy. I tyto smlouvy se musí dodržovat.“ Výše uvedené platí jak pro účastníky řízení, která se uzavřením smlouvy stává příjemkyní dotace, tak pro stěžovatele, jakkoliv mu obsah smlouvy dává vrchnostenský ráz a stěžovatel jejím uzavřením neztrácí postavení správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 - 53).

V čl. XIII odst. 1 Dohody se účastnice řízení zavázala k plnění Pravidel. V čl. XII odst. 3 Dohody, jehož formulace je shodná s částí A odst. 3 písm. i) Pravidel, nazvaném „Snížení výše dotace, sankce za nedodržení podmínek pro poskytnutí dotace a odstoupení od projektu“ se účastnice řízení dohodla se stěžovatelem, že „[v] případě, že bude zjištěno, že podmínky stanovené pro získání dotace byly uměle vytvořeny ze strany příjemce dotace a tento tak získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami opatření, Pravidel či Dohody, nelze dotaci poskytnout. Dotaci nelze poskytnout rovněž v případě, pokud bylo úmyslně nebo z vědomé nedbalosti podáno nepravdivé prohlášení. V kterémkoli z těchto obou případů je příjemce dotace navíc vyloučen z poskytování dotace v rámci téhož opatření během daného a následujícího roku.“ Pokud tedy stěžovatel ukončil administraci žádosti účastnice řízení (neposkytl jí dotaci) s odkazem na porušení Pravidel, k jejichž dodržování se účastnice řízení smluvně zavázala, realizoval tak své oprávnění vyplývající mu z Dohody.

Pokud účastnice řízení nesouhlasila s ukončením administrace její žádosti a v zákoně o fondu není speciálně upraven postup v případě sporů z dohod o poskytnutí dotací (veřejnoprávních smluv), měla se řídit obecnou úpravou veřejnoprávních smluv ve správním řádu. Toto také účastnice řízení učinila. Iniciovala zahájení sporného řízení podle ust. § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. V tomto řízení jsou oba účastníci (stěžovatel i účastnice řízení) v rovnocenném postavení a mají v souladu s ust. § 141 odst. 3 správního řádu postavení účastníků řízení podle ust. § 27 odst. 1 správního řádu. Teprve rozhodnutí příslušného orgánu (ministerstva zemědělství) ve sporu z veřejnoprávní smlouvy je za splnění dalších zákonem stanovených podmínek rozhodnutím přezkoumatelným podle ust. § 65 s. ř. s. ve správním soudnictví.

Městský soud ve výroku I. žalobu odmítl a věc postoupil ministerstvu zemědělství k jejímu projednání v odvolacím řízení, ačkoliv žaloba směřovala proti úkonu, který rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. není [§ 70 písm. a) s. ř. s.]. Městský soud měl proto žalobu odmítnout podle ust. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jako nepřipustnou. Vzhledem k nesprávným úvahám, o které městský soud své rozhodnutí opřel, Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 věty první, část věty za středníkem s. ř. s. rozsudek městského soudu zrušil a žalobu odmítl, protože nejsou splněny zákonné podmínky pro postoupení správnímu orgánu.

O kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 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 rozsudku městského soudu i

o odmítnutí žaloby, rozhodl rovněž o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). V daném případě nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení ani před městským soudem, ani před Nejvyšším správním soudem, protože žaloba byla odmítnuta.

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

V Brně dne 10. dubna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu