



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **Statek Vodňanský s. r. o.**, se sídlem Blíževedly 34, zastoupená JUDr. Ivanem Radou, Ph.D., advokátem se sídlem Na Pankráci 322/26, Praha 4, proti žalované: **Podpurný a garanční rolnický a lesnický fond, a.s.**, se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2024, č. j. 11 A 78/2022 - 127,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 5. 2024, č. j. 11 A 78/2022 - 127, **se zrušuje.**
- II. Žaloba **se odmítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

[1] Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 21. 5. 2024, č. j. 11 A 78/2022 - 127, vyhověl žalobě na ochranu před nezákonným zásahem žalované a rozhodl tak, že „*zásah žalované spočívající v zadržování finanční podpory ve výši 207 766,80 Kč ze smlouvy o poskytnutí finanční podpory pojištění č. 2115026231 uzavřené 8. 11. 2021 je nezákonný*“ (výrok I.), a že „*žalované se zakazuje pokračovat v porušování práv žalobkyně spočívajícím v zadržování finanční podpory ve výši 207 766,80 Kč*“ z téže smlouvy (výrok II.); výrokem III. městský soud rozhodl o nákladech řízení.

[2] Městský soud nejprve rekapituloval dosavadní průběh věci: Žalobkyně uzavřela s žalovanou smlouvu o poskytnutí finanční podpory pojištění č. 2115026231 (dále jen „*smlouva o podpoře*“). Předmětem smlouvy o podpoře bylo poskytnutí finanční podpory pojištění – úhrada části nákladů vynaložených žalobkyní na platbu pojistného u pojištění plodin a pojištění hospodářských zvířat. Žalovaná odmítla podporu ze smlouvy o podpoře žalobkyni vyplatit, neboť žalobkyně podle ní nesplnila podmínku bezdlužnosti, protože dlužila VZP na pojistném částku 7 184 Kč a penále.

[3] Městský soud v odůvodnění rozsudku dospěl k závěru, že žalovaná vystupovala při poskytování podpory jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“). Smlouvu o podpoře městský soud považoval za veřejnoprávní smlouvu. Vzhledem k tomu, že příslušná zákonná úprava vylučuje aplikaci správního řádu, městský soud připustil, že spor mezi žalobkyní a žalovanou nelze řešit jako spor z veřejnoprávní smlouvy dle § 141 a § 169 správního řádu a nezbyvá, než jej řešit cestou žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[4] Samotnou žalobu pak městský soud shledal důvodnou; žalovaná nebyla oprávněna odeprít výplatu podpory, neboť se žalobkyně nedopustila „*závažného porušení*“ Zásad pro poskytování finanční podpory pojištění žalovanou, čj. PGRLF, a.s. 53434/2017 (dále jen „*zásady*“), které jsou přílohou smlouvy o podpoře. Dlužila pouze relativně nízkou částku (7 184 Kč a penále) a tato částka nebyla včas poukázána VZP kvůli uzavření poboček Sberbank CZ, a.s. v likvidaci, kde měla žalobkyně svůj bankovní účet. Bližší rekapitulace argumentace městského soudu bude uvedena (v míře, v jaké je to relevantní pro vypořádání kasačních námitek) dále v posuzovací části tohoto rozsudku.

[5] Proti rozsudku městského soudu podává žalovaná (dále jen „*stěžovatelka*“) kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a c) s. ř. s.

[6] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že v projednávané věci vystupovala v pozici správního orgánu. Připouští, že judikatura Nejvyššího správního soudu (především rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, č. 2343/2011 Sb. NSS, ve věci žalobkyně Novosedelská vinice, s.r.o., dále jen „*rozsudek NSS ve věci Novosedelská vinice*“) dospěla ke shodnému závěru jako městský soud. Tehdy posuzovaná věc se však týkala rozhodnutí stěžovatelky o zamítnutí žádosti o podporu podle § 2da odst. 8. a 9 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (dále jen „*zákon o zemědělství*“). V nyní projednávané věci jde naopak o uplatnění smluvního práva stěžovatelky na neposkytnutí podpory. Uplatnění „*smluvního práva*“ stěžovatelky není jejím autoritativním rozhodnutím a stěžovatelka zde nevystupuje v pozici správního orgánu.

[7] Dále tvrdí, že smlouva o podpoře má soukromoprávní charakter, což dovozuje z § 2da zákona o zemědělství. Stěžovatelka je totiž „*koncovým spotřebitelem*“ dotace dle § 2da odst. 4 zákona o zemědělství; v tomto ohledu stěžovatelka polemizuje s rozsudkem NSS ve věci *Novosedelská vinice*. Stěžovatelka je sice příjemcem dotace dle § 7 odst. 1 písm. w) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), avšak není jejím poskytovatelem dle § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel (stěžovatelka odkazuje na § 12 odst. 2 rozpočtových pravidel, ten však subjekty, které mohou poskytovat dotace, nevymezuje – pozn. NSS). Stěžovatelka

pokračování

tedy finanční prostředky z účelově vázané dotace sama spotřebovává, jestliže je používá v souladu se stanoveným účelem na poskytování podpor.

[8] Stěžovatelka zdůrazňuje, že správní řád se na smlouvu o podpoře neaplikuje (§ 2da odst. 10 zákona o zemědělství). Soukromoprávní charakter těchto smluv vyplývá z právní úpravy poskytování podpor. Pokud by smlouva o podpoře měla mít veřejnoprávní charakter, zákonodárce by aplikaci správního řádu nevyloučil. Stejně tak pokud by neměla být stěžovatelka konečným příjemcem dotace, byla by uvedena v § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel. Okamžik uzavření smlouvy o podpoře je podle stěžovatelky mezníkem mezi veřejnoprávní částí její rozhodovací činnosti o zamítnutí žádosti o podporu a soukromoprávní částí spojenou s poskytováním podpory na základě smlouvy.

[9] Podle stěžovatelky jsou spory ze smluv o podpoře soukromoprávní povahy a byly rozhodovány civilními soudy podle části třetí občanského soudního řádu. V napadeném rozsudku městský soud nevysvětlil, jak by měla stěžovatelka postupovat při uplatnění svých práv ze smluv o podpoře. Stěžovatelka nesouhlasí s městským soudem, že by civilní soudy mohly nadále rozhodovat spory iniciované stěžovatelkou, zatímco správní soudy by na půdorysu zásahové žaloby rozhodovaly spory iniciované příjemci podpory. Civilní soudy během 30leté praxe stěžovatelky nikdy nevyslovily nedostatek svojí pravomoci rozhodovat spory ze smluv o podpoře. Z toho je dle stěžovatelky zřejmé, že civilní soudy tyto smlouvy implicitně vždy považovaly za soukromoprávní.

[10] Dále stěžovatelka argumentuje proti závěru městského soudu, že se žalobkyně nedopustila závažného porušení zásad (což však nemá význam pro rozhodnutí o kasační stížnosti, proto zde tato argumentace není blíže rekapitulována).

[11] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Upozorňuje, že judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že stěžovatelka v rámci procesu rozhodování o žádosti o poskytnutí podpory vystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. Je nelogické, aby tento závěr platil jen do okamžiku rozhodnutí o žádosti o podporu, a následně by se již jednalo o soukromoprávní vztah. Stěžovatelka poskytuje dotace dle § 2da zákona o zemědělství a právní vztah z toho vzniklý je vztahem veřejnoprávním.

[12] Podle žalobkyně vyloučení aplikace správního řádu dle téhož ustanovení nemůže změnit charakter stěžovatelky jako správního orgánu. Stěžovatelka není „*konečným spotřebitelem dotace*“; v tomto ohledu nelze spoléhat pouze na jazykový výklad § 2da zákona o zemědělství a § 7 odst. 1 písm. w) a § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel. Stěžovatelka též nerealizuje účel podpory – pojištění zemědělských plodin sjednává právě žalobkyně. Posledně uvedená zákonná ustanovení nevyklučují, aby „*konečným spotřebitelem dotace*“ byly žadatelé o podporu (tedy i žalobkyně). Žalobkyně též polemizuje s názory stěžovatelky ohledně porušení smlouvy o podpoře a zásad.

[13] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatelku jedná osoba s příslušným

vysokoškolským vzděláním dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] V projednávané věci je jádrem sporu otázka, zda se jedná o spor z veřejnoprávní smlouvy, v němž stěžovatelka vystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., a zda se stěžovatelka svým postupem – nevyplacením částky podpory dle smlouvy o podpoře – mohla myslitelně dopustit nezákonného zásahu do veřejných subjektivních práv či „právní sféry“ žalobkyně ve smyslu § 82 s. ř. s. Pokud by tomu tak nebylo, nebyly by splněny podmínky řízení a městský soud by měl žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., případně podle § 46 odst. 2 s. ř. s.

[16] Městský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru (jenž podrobně odůvodnil), že jeho pravomoc je dána a že stěžovatelka i ve sporu ze smlouvy o podpoře vystupuje v pozici správního orgánu. Tento závěr se opírá především o závěry rozsudku NSS ve věci *Novosedelská vinice*. Podle městského soudu je činností stěžovatelky poskytování dotací (v materiálním slova smyslu). Městský soud též považoval za nelogické, aby stěžovatelka měla dvojakou povahu, tedy aby vystupovala v pozici správního orgánu při rozhodování o žádosti o podporu (jak judikoval zdejší soud v rozsudku NSS ve věci *Novosedelská vinice*) a poté, ve sporech z uzavřené smlouvy o podpoře, by již tuto povahu neměla (odstavec 76 napadeného rozsudku). Podle městského soudu si stěžovatelka povahu správního orgánu uchová i po uzavření smlouvy o podpoře. Tato smlouva je smlouvou veřejnoprávní, čemuž nebrání ani to, že § 2da odst. 10 zákona o zemědělství vyloučil aplikaci správního řádu. Důsledkem tohoto ustanovení je dle městského soudu pouze to, že spory ze smlouvy o podpoře nelze řešit ve sporném řízení dle § 141 správního řádu. Žalobkyně se s tímto stanoviskem ztotožňuje.

[17] Nejvyšší správní soud nejprve konstatuje, že účastníci řízení shodně přijímají závěry rozsudku NSS ve věci *Novosedelská vinice* a na něj navazující judikatury, podle něhož stěžovatelka rozhoduje v pozici správního orgánu o žádosti o podporu; proti zamítavému rozhodnutí je tedy přípustná žaloba dle § 65 s. ř. s. Názory účastníků řízení se však již rozcházejí v tom, zda závěry uvedeného rozsudku lze vztáhnout i na situaci, kdy stěžovatelka žádosti vyhoví, uzavře smlouvu o podpoře a příjemce podpory (zde žalobkyně) se následně domáhá jejího poskytnutí. Mezi účastníky řízení je též nesporné, že spory mezi stranami smluv o podpoře opakovaně rozhodovaly civilní soudy podle části třetí občanského soudního řádu; ostatně městský soud k tomu na návrh stěžovatelky provedl poměrně rozsáhlé dokazování konkrétními rozsudky civilních soudů.

[18] Nyní zkoumaná otázka již byla v judikatuře kasačního soudu řešena. Rozsudkem ze dne 15. 8. 2024, č. j. 3 As 38/2023 - 48, ve věci žalobce Ing. J. V. (dále jen „*rozsudek NSS ve věci Ing. V.*“), Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost tehdejšího žalobce proti usnesení městského soudu, jímž městský soud odmítl žalobu proti rozhodnutí stěžovatelky o námitkách proti rozhodnutí Výboru podpor stěžovatelky o porušení smlouvy o podpoře a vyúčtování přeplatku podpory žalobci. Na tomto půdorysu

pokračování

se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda žalobou napadený akt stěžovatelky splňuje definici rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Na tuto otázku odpověděl kasační soud záporně.

[19] Odůvodnil to tím, že stěžovatelka je ve své podstatě soukromoprávním subjektem. Pokud vyhoví žádosti o podporu, uzavírá smlouvu o podpoře dle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku. Spory z občanskoprávní smlouvy jsou povolány řešit soudy v občanském soudním řízení. Nejvyšší správní soud dále v rozsudku NSS ve věci *Ing. V.* uvedl, že „[d]ojde-li tedy ze strany příjemce podpory k porušení smlouvy a v důsledku toho vznikne přeplatek na podpoře, mohou mít veškeré úkony žalované před podáním žaloby povahu jen jakéhosi předběžného pokusu o zmapování situace a smírné vyřešení sporu, v žádném případě se však nemůže jednat o autoritativní úkony subjektu vybaveného pravomocí správního orgánu. Takovouto pravomoc žalovaná nemá a ani se ji v projednávané věci svými akty nepokoušela uplatnit“ (odstavec 11 odkazovaného rozsudku).

[20] Nejvyšší správní soud se též vyjádřil k „logickému“ argumentu, že by stejný soud – soud správní – měl posuzovat rozhodnutí stěžovatelky o nepřiznání podpory i rozhodnutí o jejím odnětí formou předepsání přeplatku (odstavec 13 odkazovaného rozsudku). Jde o podobný argument, jaký užil městský soud v nyní projednávané věci, byť nyní se tento argument netýkal jednotné jurisdikce soudu, ale jednotné povahy stěžovatelky jako správního orgánu. Příbuznost argumentu je však dána tím, že jurisdikce správních soudů – ať již jde o rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. jako tomu bylo ve věci *Ing. V.*, anebo o zásahovou žalobu dle § 82 s. ř. s. jako v nynější věci – se odvíjí právě od povahy stěžovatelky jako správního orgánu.

[21] Rozsudek NSS ve věci *Ing. V.* zdůraznil, že kromě rozhodnutí o zamítnutí podpory stěžovatelka žádná jiná rozhodnutí nevydává, což plyne z § 2da odst. 9 zákona o zemědělství. Podle tohoto ustanovení *nevyhoví-li Podpůrný fond žádosti o podporu, je žadatel o podporu oprávněn podat Podpůrnému fondu námitky, a to do 15 dnů ode dne doručení sdělení Podpůrného fondu o nevyhovění žádosti o podporu. O námitkách žadatele o podporu rozhoduje představenstvo Podpůrného fondu ve lhůtě 60 dnů od doručení námitek žadatele o podporu Podpůrnému fondu. Pokud žadatel o podporu námitky během lhůty podle předchozí věty doplní, lhůta pro vydání rozhodnutí počíná běžet od okamžiku doručení doplnění námitek Podpůrnému fondu. Představenstvo Podpůrného fondu, po posouzení námitek žadatele o podporu, původní rozhodnutí Podpůrného fondu potvrdí, nebo ho změní. Rozhodnutí představenstva Podpůrného fondu je konečné a nelze proti němu podat opravný prostředek.*

[22] Konečně rozsudek NSS ve věci *Ing. V.* též přiznal relevanci tomu, že civilní soudy svoji příslušnost v obdobných případech nepopřely. Uvedl k tomu, že podstatné je, že soudy postupují jednotně a bezrozporně a že „[s]právní soud svoji příslušnost k řešení sporu o přeplatek na podpoře (správně) popřel, civilní soudy se pak podstatou věci zabývají. Příjemci podpory tak není přístup k soudu odepřen“ (odstavec 15 odkazovaného rozsudku).

[23] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že rozsudek NSS ve věci *Ing. V.* se ke zkoumané problematice vyjadřoval v souvislosti s kasační stížností proti usnesení městského soudu ve věci žaloby proti rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. Nyní projednávaná věc se týká přezkumu napadeného rozsudku, jímž městský soud rozhodl o žalobě na ochranu před nezákonným

zásahem dle § 82 s. ř. s. Tato odlišnost však není významná, neboť v prvně uvedeném případě Nejvyšší správní soud posuzoval shodná východiska, totiž povahu stěžovatelky – zda je správním orgánem v souvislosti s výkonem svých práv podle smlouvy o podpoře – a povahu samotné smlouvy o podpoře – zda je veřejnoprávní smlouvou. Na obě otázky soud v rozsudku NSS ve věci *Ing. V.* odpověděl záporně.

[24] Nyní rozhodující senát se s rozsudkem NSS ve věci *Ing. V.* ztotožňuje a vychází z něj i při posouzení nyní projednávané věci. Uvedený rozsudek však přirozeně nereaguje na všechny kasační námitky stěžovatelky v nynější věci; k těm podrobněji níže.

[25] Předně stěžovatelka tvrdí, že sama je konečným příjemcem dotace, což dovozuje z § 2da odst. 4 zákona o zemědělství a dále *a contrario* z § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel (kde není uvedena jako poskytovatel dotace).

[26] Dle § 2da odst. 4 zákona o zemědělství *finanční prostředky státního rozpočtu určené na financování podpor jsou soustředěny v rozpočtové kapitole ministerstva. Ministerstvo může zajišťovat finanční prostředky pro financování podpor i z dalších zdrojů. Finanční prostředky ze státního rozpočtu určené na financování podpor se pro účely jejich zúčtování se státním rozpočtem považují za čerpané dnem uzavření smlouvy s příjemcem podpory, a to v rozsahu celého sjednaného závazku k jejich vyplacení.*

[27] Podle § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel *dotaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu může poskytnout ústřední orgán státní správy, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon (dále jen „poskytovatel“).*

[28] Dále pak dle § 2da odst. 10 zákona o zemědělství *na činnosti Podpůrného fondu podle odstavců 1 až 9 a na smlouvy podle odstavce 5 se nevztahuje správní řád.*

[29] Městský soud v otázce povahy stěžovatelky a smlouvy o podpoře vycházel z opačného stanoviska než Nejvyšší správní soud v rozsudku NSS ve věci *Ing. V.*, a k tomu odkázal na závěry rozsudku NSS ve věci *Novosedelská vinice*. V něm Nejvyšší správní soud uvedl: *„Případ žalovaného [tj. nynější stěžovatelky] se od těchto dotačních vztahů zásadně odlišuje: žalovaný totiž není v postavení investora, resp. konečného spotřebitele dotace, nýbrž sám dotace dále poskytuje dalším subjektům, které je teprve spotřebovávají. Fakticky tedy dochází pouze k tomu, že poskytování dotací je z ústředního orgánu státní správy – Ministerstva zemědělství – přesunuto na žalovaného, který rozhoduje o jednotlivých žádostech“* (odstavec 27 odkazovaného rozsudku).

[30] Nicméně městský soud v napadeném rozsudku připustil, že po vydání rozsudku NSS ve věci *Novosedelská vinice* byl zákon o zemědělství v části týkající se stěžovatelky a její činnosti podstatně novelizován zákonem č. 26/2017 Sb., jenž (mimo jiné) s účinností od 1. 3. 2017 v novém znění § 2da odst. 10 zákona o zemědělství výslovně vyloučil aplikaci správního řádu na činnost stěžovatelky. Je sice pravdou (jak uvedl městský soud též v napadeném rozsudku), že i po této změně právní úpravy Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2020, č. j. 7 As 28/2019 - 41, navázal na rozsudek NSS ve věci *Novosedelská vinice* a nadále považoval rozhodnutí stěžovatelky o zamítnutí žádosti o podporu

pokračování

za rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s. a stěžovatelku za správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., nicméně již neopakoval úvahy o stěžovateli jako poskytovateli dotace a naopak se omezil na zkoumání judikaturně určených znaků stěžovatelky coby „správního orgánu“ při jejím rozhodování o (ne)poskytnutí podpory.

[31] Nejvyšší správní soud uvádí, že rozdíl mezi závěry městského soudu v nyní projednávané věci a názorem stěžovatelky je „pouze“ v tom, že městský soud (a žalobkyně a dříve i rozsudek NSS ve věci *Novosedelská vinice*) klade důraz na materiální stránku činnosti stěžovatelky, zatímco stěžovatelka naopak akcentuje formální stránku věci. Obecně lze konstatovat, že v jistém smyslu „všichni mají pravdu“, protože stěžovatelka je jakýmsi zvláštním, poněkud neorganickým „hybridem“. Na straně jedné existuje ve formě akciové společnosti (tj. společnosti soukromého práva), podřazuje smlouvy o podpoře režimu občanského zákoníku (soukromého práva), zákon pro ni vylučuje užití správního řádu, rozpočtová pravidla ji neznají jako poskytovatele dotace, jí poskytované částky zákon nenazývá „dotacemi“, ale „podporou“, a svá práva vymáhá pořadem soukromého práva před civilními soudy. Na straně druhé je stěžovatelka financována v podstatné míře dotacemi ze státního rozpočtu, některé podmínky a podrobnosti poskytování podpory stanovuje vláda na návrh Ministerstva zemědělství (§ 2da odst. 6 zákona o zemědělství) a fakticky je stěžovatelka zprostředkovatelem a poskytovatelem dotací pro konečné příjemce, jimiž jsou zpravidla podnikatelé v zemědělství, kteří (jak správně uvedla žalobkyně) reálně užívají podpory pro konkrétní dotační účel (v nynější věci jím je krytí nákladů na pojištění zemědělských plodin).

[32] Právě uvedená „hybridní“ povaha stěžovatelky přináší i nejasnosti při kompetenčním pohledu na řešení sporů ohledně poskytování podpory: nejen materiální povaha stěžovatelky, ale především zákonná úprava rozhodování o žádostech o podporu dle § 2da odst. 9 zákona o zemědělství vyžadují, aby její rozhodnutí o zamítnutí žádosti o podporu byla způsobilá přezkumu ve správním soudnictví. Naopak ovšem zákonné vyloučení aplikace správního řádu brání tomu, aby smlouva o podpoře byla považována za veřejnoprávní smlouvu. Nejvyšší správní soud sice má pochopení pro pokus městského soudu tak učinit právě navzdory nemožnosti užít správní řád. Takovým postupem by ovšem byl vyprázdňen vlastní smysl § 2da odst. 10 zákona o zemědělství. Navíc městský soud byl ve svém „voluntarismu“ v pohledu na smlouvu o podpoře poněkud nedůsledný. Podřadil ji sice pod pojem veřejnoprávní smlouvy (i při nemožnosti aplikovat na ni správní řád), avšak právě kvůli nemožnosti aplikovat správní řád současně uznal, že spory z ní by již nebylo možné rozhodovat podle správního řádu jako spory z „normální“ veřejnoprávní smlouvy (tj. smlouvy, která v režimu správního řádu je).

[33] Tato nedůslednost pak vedla městský soud k též „neorganickému“ řešení, podle něhož by spory ze smlouvy o podpoře rozhodovaly správní soudy na základě zásahových žalob, ale pouze tehdy, pokud by byl žalobce příjemcem podpory. Pokud by žalobcem měla být stěžovatelka, musela by (zřejmě) nadále žalobu podat civilnímu soudu dle části třetí občanského soudního řádu, protože jako „správní orgán“ žádná veřejná subjektivní práva nemá. Tato procesní asymetrie je sama o sobě nežádoucí a zjevně neodpovídá principu rovnosti stran. Neodpovídá ani zákonné úpravě (vyloučení aplikace správního řádu) a navíc fakticky vyvolává pozitivní kompetenční spor. Spory ze smluv

o podpoře totiž nyní běžně rozhodují civilní soudy, aniž by popíraly svoji pravomoc (tedy ji – přinejmenším implicitně – uznávají) a městský soud v napadeném rozsudku fakticky popírá jejich pravomoc a osobuje si pravomoc pro sebe.

[34] Takové řešení však nemůže obstát z hlediska příslušné, výše opakovaně zmíněné, právní úpravy a je pro svoji rozporuplnost nežádoucí, protože popírá ustálenou praxi civilních soudů (jak zmínil rozsudek NSS ve věci *Ing. V.*) a vedlo by k rozdílnému „fóru“ pro řešení sporů v závislosti na tom, která strana smlouvy o podpoře zahájí spor.

[35] Nad rámec nutného považuje Nejvyšší správní soud za vhodné upozornit na nesystémovost právní úpravy postavení a činnosti stěžovatelky. Přestože je stěžovatelka akciovou společností, je úzce provázána se státem; byla založena ministrem zemědělství na základě usnesení vlády České republiky č. 337 ze dne 23. 6. 1993, jejím jediným akcionářem je Ministerstvo zemědělství a poskytování podpor je ve značné míře financováno ze státního rozpočtu (dle výroční zprávy za rok 2023 stěžovatelka v tomto roce ze státního rozpočtu obdržela dotace ve výši 2 082 mil. Kč a poskytnuté podpory činily částku ve výši 2 552 mil. Kč). Poskytování podpor je přitom stěžovatelčinou hlavní činností. Zákon současně stanoví, komu může stěžovatelka podporu poskytovat (§ 2da odst. 1), v jaké formě (§ 2da odst. 2), na jaké účely (§ 2da odst. 3), některé náležitosti stěžovatelkou uzavíraných smluv o podpoře (§ 2da odst. 5), obsah programů podpory (§ 2da odst. 7) či kritéria, které musí stěžovatelka posuzovat při rozhodování o žádosti o podporu (§ 2da odst. 8). Je tedy zjevné, že stěžovatelka není v „typickém“ postavení subjektu soukromého práva, ale je jím spíše navzdory materiální povaze své činnosti. Jak také trefně zmiňuje žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti, v právním vztahu mezi ní a stěžovatelkou chybí protiplnění, jež je typické pro smluvní vztahy mezi soukromoprávními subjekty. Stěžovatelka na základě smlouvy o podpoře poskytuje žadatelům finanční podporu, aniž by jí žadatelé za tuto „úplatu“ poskytli jakékoli plnění. Tato skutečnost je přitom typická právě pro oblast poskytování dotací, v níž lze za určité „protiplnění“ považovat jednání, které stát (poskytující dotaci) považuje za žádoucí. Nejvyšší správní soud podotýká, že v oblasti zemědělství dotace poskytuje krom Ministerstva zemědělství také Státní zemědělský intervenční fond [§ 1 odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), a § 3 zákona o zemědělství], který je správním úřadem náležejícím do působnosti Ministerstva zemědělství (§ 1 odst. 1 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu).

[36] Zapojení subjektu soukromého práva do procesu poskytování dotací je poměrně neobvyklé. Stěžovatelka jako soukromoprávní subjekt uzavírá soukromoprávní smlouvu v režimu občanského zákoníku, na základě které poskytuje druhé smluvní straně finanční plnění (podporu), které je však (minimálně z podstatné části) tvořeno finančními prostředky, jež stěžovatelka obdržela jako státní dotaci. V důsledku popsaného „hybridního“ postavení stěžovatelka *de iure* není poskytovatelem dotace a nevztahují se na ni povinnosti vyplývající pro poskytovatele dotací z rozpočtových pravidel či jiných právních předpisů, ani její činnost nepodléhá kontrole správních soudů. Fakticky však stěžovatelka jen přerozděluje finanční prostředky, které jí poskytl stát (státní dotace) dalším subjektům. Stěžovatelka tak funguje v podstatě jen jako „mezičlánek“ mezi státem a žadateli o podporu, přičemž není zřejmé, proč nelze finanční prostředky žadatelům poskytovat přímo ze strany Ministerstva

pokračování

zemědělství (případně Státního zemědělského intervenčního fondu), bez stěžovatelčina zapojení. Nejvyšší správní soud si je vědom, že není jeho úkolem posuzovat vhodnost dotčené zákonné úpravy. Uvedenou úvahou se jen snaží poukázat na z ní vyplývající negativní důsledky, včetně právní nejistoty žadatelů o podporu stran toho, v jakém postavení je stěžovatelka a zda se jedná o vztah soukromoprávní či veřejnoprávní. *De lege ferenda* by bylo žádoucí sjednotit materiální a formální povahu stěžovatelky a podříditi ji „standardnímu“ právnímu režimu poskytování dotací.

[37] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené uzavírá, že stěžovatelka ve sporech ze smlouvy o podpoře není správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s., ale je v pozici osoby soukromého práva. Věcně příslušnými k rozhodování o sporech ze smluv o podpoře jsou tedy civilní soudy podle části třetí občanského soudního řádu.

[38] Jelikož je k projednání věci věcně příslušný civilní soud v občanském soudním řízení, městský soud pochybil, pokud žalobu věcně projednal, neboť ji měl odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s. Pokud městský soud i přesto o žalobě meritorně rozhodl, zatížil toto řízení vadou zmatečnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. Za této situace pak kasačnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek zrušit a žalobu odmítnout (§ 110 odst. 1, věta první za středníkem s. ř. s.).

[39] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a žalobu současně odmítl, rozhodl také o nákladech řízení, které předcházelo rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, *in fine* s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení před soudy obou stupňů rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 3 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Podle ustanovení prvně zmíněného nemá žádný z účastníků právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta.

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

Žalobkyně může v souladu s § 46 odst. 2 s. ř. s. do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku podat v téže věci žalobu u místně příslušného okresního (obvodního) soudu. Dojde-li žaloba v této lhůtě k místně příslušnému okresnímu (obvodnímu) soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, platí, že řízení bylo zahájeno dnem, kdy došla odmítnutá žaloba krajskému soudu (§ 82 odst. 3 o. s. ř.).

V Brně dne 14. listopadu 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu