

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Součkové a soudců JUDr. Antonína Koukala a JUDr. Lenky Kaniové v právní věci **žalobce L. G.** zastoupeného JUDr. Josefem Tichým, advokátem se sídlem Kramoly 39, Ústí nad Labem, proti **žalovanému Ministerstvu zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2001 čj. 345/2001 – 2165,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Zemědělské agentury v Šumperku ze dne 13. 11. 2001 čj. 345/2001 – 2165, označené jako Změna rozhodnutí číslo 1 k rozhodnutí ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001 – 2165, se pro vady řízení **zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 4650 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Josefa Tichého ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Rozhodnutím žalovaného (jeho Zemědělské agentury v Šumperku) ze dne 13. 11. 2001 čj. 345/2001 – 2165 bylo změněno jeho rozhodnutí ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001 – 2165 o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku v tom smyslu, že výše vyrovnávacího příspěvku ve všech bodech původního rozhodnutí byla stanovena ve výši 0,00 Kč s tím, že ostatní ustanovení uvedeného rozhodnutí zůstávají v platnosti. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že údržba některých pozemků je v rozporu s podmínkami nařízení vlády č. 505/2000 Sb., čímž bylo porušeno ustanovení § 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), a dále bylo uvedeno, že žadateli byla poskytnuta záloha

na vyrovnávací příspěvek v celkové výši 5 613 457 Kč a že tato záloha je zúčtovatelná na vrub předpokládaného doplatku.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce v zákonné lhůtě žalobu, v níž uvádí, že podal k žalovanému žádost o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku. Žalovaný pak rozhodnutím ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001-2165 vycházejícím z ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. a ustanovení § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 505/2002 Sb. žádosti vyhověl a poskytl žalobci jednak vyrovnávací příspěvek ve výši od 5 613 457 Kč do 8 493 530 Kč, a jednak dotaci ve výši 8 387 893 Kč. V rozhodnutí žalovaný také konstatoval, že případné zálohy a konečná výše sazby vyrovnávacího příspěvku budou stanoveny dodatečně. Vyrovnávací příspěvek byl přitom žalobci poskytnut v rámci programu pomoci méně příznivým oblastem podle ustanovení § 9 nařízení vlády č. 505/2000 Sb. a dotaci žalobce obdržel v rámci agroenvironmentálního programu. Dne 9. 7. 2001 vydal žalovaný doplněk č. 1 k výše uvedenému rozhodnutí, jímž stanovil výši zálohy na vyrovnávací příspěvek v částce 5 613 457 Kč a na dotaci v částce 5 032 735 Kč. Rozhodnutím ze dne 13. 11. 2001 žalovaný změnil své původní rozhodnutí ze dne 29. 6. 2001 tak, že žalobci přiznal vyrovnávací příspěvek v rámci programu pomoci méně příznivým oblastem podle § 9 nařízení vlády ve výši 0,00 Kč. Tímto rozhodnutím se žalobce považuje být zkrácen na svých právech. Žalobce dále uvedl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2001 je soudně přezkoumatelné, neboť z ustanovení § 2, § 4 odst. 1 a 2 zákona č. 252/1997 Sb. a z ustanovení § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 505/2000 Sb. vyplývá, že na poskytnutí dotace a vyrovnávací příspěvek je právní nárok, když se nejedná o rozhodnutí, které by zvláštní zákon z takového přezkumu vyloučil. Napadeným rozhodnutím žalovaného bylo předchozí rozhodnutí žalovaného změněno tak, že žalobci byl stanoven vyrovnávací příspěvek ve výši 0,00 Kč. Žalobce zdůraznil, že napadené rozhodnutí žalovaného mění předchozí rozhodnutí, jímž mu byla přiznána dotace i vyrovnávací příspěvek. Pokud tedy z napadeného rozhodnutí vyplývá, že vyrovnávací příspěvek činí 0,00 Kč, je jeho obsah v rozporu s rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2001. Do celkové výše přiznané dotace a vyrovnávacího příspěvku tak nebyla zohledněna částka, jež byla žalobci přiznána minimálně ve výši 5 613 457 Kč, protože vyrovnávací příspěvek byl poskytnut v rozpětí od 5 613 457 Kč do 8 493 530 Kč. S ohledem na to činí podle žalobce celková výše vyrovnávacího příspěvku a dotace minimálně částku 14 001 350 Kč a nikoli jen 8 387 893 Kč. Ze všech popsaných důvodů byl žalobce přesvědčen o nezákonnosti rozhodnutí žalovaného a navrhuje, aby soud napadené rozhodnutí žalovaného zrušil a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 4650 Kč.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 23. 4. 2002 čj. 13444/2002 – 2060 odkázal na vyjádření k žalobě vedené u Vrchního soudu v Praze pod sp. zn. 6 A 6/2002, neboť se podle jeho sdělení jedná o totožnou věc. Z tohoto vyjádření pak vyplývá, že na základě žádosti byla žalobci přiznána jak dotace, tak i vyrovnávací příspěvek (a došlo i k poskytnutí zálohy), neboť žádost splňovala zákonem stanovené podmínky. Provedenými kontrolami ze dne 2. 11. 2001 však bylo zjištěno porušení kritérií, za kterých lze podle nařízení vlády č. 505/2000 Sb. dotaci poskytnout, a proto bylo rozhodnutí o jejím přiznání ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001 – 2165 změněno rozhodnutím ze dne 13. 11. 2001 a vysloveno, že se příjemci dotace vyrovnávací příspěvek nepřiznává. V důsledku toho bylo zároveň provedeno zaúčtování poskytnuté zálohy na vrub předpokládaného doplatku žalobce. Žalovaný připomínal, že postupoval v souladu se zákonem, neboť ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. nevylučuje změnit rozhodnutí o poskytnutí dotace. Kromě toho žalovaný ještě dodával, že ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 téhož zákona není na dotaci právní nárok, a proto napadené rozhodnutí nelze s přihlédnutím k ustanovení § 248 odst. 2

písm. i) o. s. ř. (v době podání vyjádření se na řízení o žalobě vztahovalo ustanovení části páté hlavy druhé o. s. ř., ve znění tehdy účinném) přezkoumat. Z uvedených důvodů navrhoval žalovaný zamítnutí žaloby.

V replice ze dne 13. 9. 2002 žalobce připomněl, že v dané věci nebylo rozhodováno o dotaci, ale o vyrovnávacím příspěvku, který je rovněž nárokovým plněním. Navíc předmětem soudního řízení není rozhodování o žádosti na poskytnutí takového plnění, nýbrž je zpochybněno rozhodnutí, jímž bylo původní rozhodnutí ze dne 29. 6. 2001 změněno. K napadenému rozhodnutí ale chyběly jak právní, tak i věcné předpoklady, jak uváděl v žalobě. V další části repliky se žalobce zabýval výsledky kontrol žalovaného ze dne 2. 11. 2001, jež byly součástí předloženého spisu žalovaného.

Podáním ze dne 16. 4. 2003 žalobce na výzvu soudu jednak sdělil konkrétní návrhy důkazů, které navrhoval k prokázání žalobních bodů zařazených v žalobě, a dále podrobně rozebral výsledky kontrol provedených žalovaným dne 2. 11. 2001. K tomu připojil své věcné připomínky i právní závěry s tím, že trvá na žalobě.

Ze správního spisu, který soudu přeložil žalovaný, vyplynuly následující podstatné skutečnosti:

Dne 28. 2. 2001 podal žalobce u žalovaného žádost o poskytnutí dotace, případně vyrovnávacího příspěvku podle nařízení vlády č. 505/2000 Sb.

Dne 29. 6. 2001 bylo žalovaným vydáno rozhodnutí čj. 345/2001-2165, jímž bylo rozhodnuto o tom, že se žalobci poskytuje vyrovnávací příspěvek v rámci programu pomoci méně příznivým oblastem podle § 9 nařízení vlády v celkové výši od 5 613 457 Kč do 8 493 530 Kč a dotace v rámci agroenvironmentálního programu ve výši 8 387 893 Kč s tím, že celková výše zálohy na vyrovnávací příspěvek může být poskytnuta ve výši 5 613 457 Kč a celková výše zálohy na dotace činí 5 032 735 Kč.

Dne 2. 11. 2001 byla žalovaným provedena kontrola plnění podmínek pro poskytnutí finančních prostředků Ministerstva zemědělství, na jejímž základě byl vyhotoven Protokol pořadové číslo 3 k rozhodnutí čj. 345/2001-2165.

Dne 13. 11. 2001 bylo vydáno žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, nazvané jako „Změna rozhodnutí č. 1“, jímž bylo výše uvedené rozhodnutí žalovaného shora popsaným způsobem změněno.

Dne 27. 11. 2001 bylo vydáno rozhodnutí nazvané „Doplněk č. 2 k rozhodnutí ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001-2165“, jímž bylo toto rozhodnutí doplněno o konečné sazby a vyplacené částky pro jednotlivé programy nařízení vlády.

Věc nebyla skončena Vrchním soudem v Praze do 31. 12. 2002, proto byla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. – tedy v řízení o žalobách proti rozhodnutím správního orgánu.

Nejvyšší správní soud považuje rovněž za nezbytné úvodem připomenout, že předmětem napadeného rozhodnutí žalovaného byla problematika účelové dotace (tzn. vázané jejím poskytovatelem na určitý účel) a účelového vyrovnávacího příspěvku (tj. rovněž vázaného jeho poskytovatelem na určitý účel), jež byly upraveny nařízením vlády č. 505/2000 Sb., kterým se stanoví podpůrné programy k podpoře mimoprodukčních funkcí zemědělství, k podpoře aktivit podílejících se na udržování krajiny, programy pomoci

k podpoře méně příznivých oblastí a kritéria pro jejich posuzování, ve znění účinném pro rok 2001 (dále pouze „ nařízení vlády “).

I přes formálně rozdílné pojmenování je podle názoru Nejvyššího správního soudu nepochybné, že jak dotace, tak i vyrovnávací příspěvek poskytované podle citovaného nařízení vlády mají obdobnou povahu i cíl. Dotace jsou totiž peněžními prostředky, kterými stát podporuje podpůrné programy i mimoprodukční funkce v zemědělství (§ 2 odst. 3 zákona č. 252/1997 Sb. o zemědělství ve znění účinném pro rok 2001 - dále jen „zákon o zemědělství“, § 1 a následující nařízení vlády). Vyrovnávací příspěvky jsou pak peněžní prostředky, jimiž stát vytváří podmínky k podpoře méně příznivých oblastí a k tomu také přijímá programy pomoci (§ 2 odst. 4 zákona o zemědělství, § 1 a následující nařízení vlády). Jinak řečeno, vyrovnávací příspěvek je dotací státu určenou pro částečné vyrovnání ekonomické újmy vznikající při hospodaření v méně příznivých oblastech, jak je ostatně již výslovně uvedeno v ustanovení § 1 odst. 1 nařízení vlády v jeho znění účinném od 1. 1. 2002.

Z toho, co bylo nyní uvedeno, je zřejmé, že i vyrovnávací příspěvek poskytovaný v roce 2001 podle nařízení vlády byl dotací – jedním z výdajů státního rozpočtu [(§ 3 písm. a) § 7 odst. 1 písm.d) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů ve znění účinném pro rok 2001 (dále pouze „ rozpočtová pravidla“)]. Na dotace nebyl právní nárok, pokud zvláštní právní předpis nestanovil jinak (§ 14 odst.1 rozpočtových pravidel).

V dané věci ovšem byly oba druhy dotací poskytnuty žalobci na základě zvláštního právního předpisu, jímž bylo výše citované nařízení vlády. Z ustanovení § 1 odst. 1 tohoto nařízení vlády mimo jiné vyplývalo, že na základě podpůrných programů podle § 2 odst. 3 nebo programů pomoci podle § 2 odst. 4 zákona o zemědělství poskytuje stát dotace, případně vyrovnávací příspěvky při splnění kritérií stanovených tímto nařízením fyzickým nebo právnickým osobám.V ustanovení § 2 odst. 1 téhož nařízení vlády pak bylo kromě jiného uvedeno, že Ministerstvo zemědělství poskytne dotaci, případně vyrovnávací příspěvek na žádost osoby uvedené v § 1 („žadatel“), pokud žadatel splňuje kritéria stanovená tímto nařízením.

V souvislosti s výše citovanou právní úpravou Nejvyšší správní soud konstatuje, že v roce 2001 měla fyzická či právnická osoba právní nárok na poskytnutí dotace nebo vyrovnávacího příspěvku podle nařízení vlády, a to na základě žádosti a při splnění stanovených kritérií – předpokladů. Nyní vyslovený právní závěr ale není v této věci rozhodující, protože žalobou bylo napadeno nikoliv rozhodnutí o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku, nýbrž až jedna z jeho změn vydaná žalovaným následně – po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku. Takové pozměňující rozhodnutí nebylo jak za účinnosti předchozí, tak i nynější právní úpravy správního soudnictví vyloučeno z přezkumu, protože uvedeným individuálním správním úkonem se žalobci ukládala hmotněprávní povinnost též právo na vyrovnávací příspěvek v konkrétní výši (vrácení konkrétní peněžní částky), a když žádný zvláštní právní předpis nevylučoval předmětné rozhodnutí ze soudního přezkumu (§ 248 odst. 1, 2, 3 o. s. ř. ve znění účinném do 31. 12. 2002, § 65 odst. 1, § 70 s. ř. s.).

Dříve, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musel ze své úřední povinnosti zkoumat, zda napadené rozhodnutí žalovaného je vůbec přezkoumatelné, konkrétně, zda je srozumitelné.

I když se na vydání posuzovaného rozhodnutí nevztahovaly obecné předpisy o správním řízení, je nepochybné, že i při nejmírnějších požadavcích musel takový správní úkon splňovat obecný požadavek kladený na každé rozhodnutí, který lze dovodit ze základních zásad správního řádu, tzn. že jeho obsah nesměl být rozporuplný (§ 3 odst. 4

správního řádu). Žalobou napadené rozhodnutí žalovaného ovšem právě tento požadavek postrádá.

Jak bylo v tomto rozsudku již uvedeno, je žalobou napadené rozhodnutí změnou rozhodnutí č. 1 rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001 – 2165, a proto jeho srozumitelnost je třeba posuzovat v souvislosti s původním rozhodnutím, jímž bylo vyhověno žalobcově žádosti a poskytnut mu na základě nařízení vlády jak vyrovnávací příspěvek, tak i dotace.

Na vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace se podle § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel ustanovení nevztahuje správní řád. V rozhodnutí se uvede označení příjemce dotace, účel, pro který byla poskytnuta, a podmínky jejího použití. Rozhodnutí o poskytnutí dotace, případně vyrovnávacího příspěvku podle nařízení vlády vydává Ministerstvo zemědělství (a jde – li o podniky v působnosti Ministerstva obrany, vydává rozhodnutí Ministerstvo obrany) do 30. června kalendářního roku (ve stanoveném případě do 15. listopadu kalendářního roku). Stejné ministerstvo písemně vyrozumí žadatele o neposkytnutí dotace, případně vyrovnávacího příspěvku a ve vyrozumění uvede důvody, pro které nelze dotaci, případně vyrovnávací příspěvek poskytnout (§ 6 odst. 1, 2 nařízení vlády).

Právní předpisy pamatují i na odnětí dotace. Řízení o odnětí dotace může být zahájeno mimo jiné tehdy, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace ke zjištění, že údaje, na jejichž základě byla dotace poskytnuta, byly neúplné nebo nepravdivé, či došlo-li ke zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v rozporu se zákonem (§ 15 odst. 1 písm. b), c) rozpočtových pravidel). Na řízení o odnětí dotace se vztahuje správní řád (§ 15 odst. 2 rozpočtových pravidel).

Z posuzovaného rozhodnutí vyplývá, že se jím mění rozhodnutí žalovaného o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001 – 2165, a to o konečné sazby a vyplacené částky pro jednotlivé programy nařízení vlády tak, že celková výše vyrovnávacího příspěvku je 0,00 Kč. V rozhodnutí bylo dále uvedeno, že záloha na vyrovnávací příspěvek byla poskytnuta ve výši 5 613 457 Kč, a že tato záloha je zúčtovatelná na vrub předpokládaného doplatku.

Žalobou zpochybněné rozhodnutí je však v rozporu s původním rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001- 2165, kterým byl žalobci na základě jeho žádosti a podle nařízení vlády poskytnut vyrovnávací příspěvek v celkové výši od 5 613 457 Kč do 8 493 530 Kč (s tím, že jeho konečnou sazbu stanoví žalovaný nejpozději do 30. listopadu 2001).

Ze záhlaví zpochybněného rozhodnutí žalovaného je totiž patrné, že se jím mění původní rozhodnutí o konečné sazby a o vyplacené částky pro jednotlivé programy. Z dalšího obsahu rozhodnutí ale naproti tomu vyplývá, že žalobci se stanoví celková výše vyrovnávacího příspěvku ve výši 0,00 Kč. Uvedenému závěru však neodpovídá původní rozhodnutí žalovaného, kterým byl žalobci poskytnut vyrovnávací příspěvek v rozmezí od 5 613 457 Kč do 8 493 530 Kč.

Z přezkoumávaného rozhodnutí žalovaného je tak zřejmé, že ohledně celkové výše vyrovnávacího příspěvku žalovaný uvedeným správním úkonem vlastně fakticky změnil své původní rozhodnutí. Takový procesní postup ale právní předpisy upravující poskytování vyrovnávacího příspěvku podle nařízení vlády nepřipouštějí, a navíc se na vydání předmětného rozhodnutí nevztahují obecné předpisy o správním řízení, jak bylo již opakovaně uvedeno. Argumentace žalovaného o tom, že změnu rozhodnutí o poskytnutí vyrovnávacího příspěvku ustanovení § 14 odst. 3 rozpočtových pravidel nevylučuje, která je uvedena v jeho vyjádření k žalobě, je podle názoru Nejvyššího správního soudu právně vadná. Při vydání napadeného rozhodnutí totiž žalovaný v takovém případě použil ústavní zásadu platnou výlučně pro oblast soukromého práva. Podle ní může každý činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 3 Listiny

základních práv a svobod). Žalovaný je však jedním z orgánů veřejné moci České republiky, konkrétně její veřejné správy, a proto byl povinen postupovat podle opačné ústavní zásady, podle níž lze státní moc uplatňovat (tzn. například i vydávat konkrétní rozhodnutí) jen v případech, v mezích a způsoby, které zákon stanoví (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Z napadeného rozhodnutí žalovaného není ohledně vyrovnávacího příspěvku konečně ani zřejmé, zda se snad nejedná o správní úkon, jímž se končí řízení o odejmutí již přiznaného vyrovnávacího příspěvku, a které se provádí podle obecných předpisů o správním řízení – správního řádu (§ 15 rozpočtových pravidel).

S ohledem na výše popsané závěry je zřejmé, že posuzované rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 11. 2001 čj. 345/2001 – 2165 je ve vztahu k vyrovnávacímu příspěvku v rozporu s původním rozhodnutím žalovaného ze dne 29. 6. 2001 čj. 345/2001 – 2165, jehož je zároveň změnou, což ve svém procesním důsledku znamená, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

Vzhledem k uvedené vadě řízení Nejvyšší správní soud zrušil celé rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4, § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.). V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu o nesrozumitelnosti rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce dosáhl v řízení plného procesního úspěchu, když podle jeho žaloby bylo zrušeno celé napadené rozhodnutí žalovaného, a proto Nejvyšší správní soud žalovanému, jenž naproti tomu neměl v řízení procesní úspěch, uložil, aby žalobci zaplatil na nákladech řízení celkovou částku 4650 Kč, jež spočívá v zaplaceném soudním poplatku 1000 Kč, paušální odměně advokáta ve výši 3500 Kč a dvou jeho paušálních náhradách po 75 Kč (§ 60 odst. 1 s. ř. s., § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů řízení v občanském soudním řízení, a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách za poskytování právních služeb /advokátní tarif/, ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 3 advokátního tarifu).

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nebylo nutno k vydání rozsudku nařizovat jednání, neboť zákon takový procesní postup výslovně připouští (§ 76 odst.1 písm. a) s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. dubna 2004

JUDr. Marie Součková
předsedkyně senátu