

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance, v právní věci **žalobce L. G. A.**, družstva, zastoupeného JUDr. Josefem Tichým, advokátem, se sídlem v Kramolech 39, proti **žalovanému Ministerstvu zemědělství**, se sídlem v Praze 1, Těšnově 17, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2001, čj. 345/2001 – 2165,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství – Zemědělské agentury v Šumperku ze dne 27. 11. 2001, čj. 345/2001 – 2165, označené jako Doplněk číslo 2 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 4 650 Kč k rukám jeho zástupce JUDr. Josefa Tichého ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobou ze dne 19. 12. 2001 podanou v zákonné lhůtě a adresovanou Vrchnímu soudu v Praze se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného (jeho Zemědělské agentury v Šumperku) ze dne 27. 11. 2001, čj. 345/2001 – 2165, kterým bylo doplněno jeho rozhodnutí ze dne 29. 6. 2001, čj. 345/2001 – 2165, o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku. Tvrdil, že žádostí ze dne 28. 2. 2001 požádal žalovaného o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku. Rozhodnutím ze dne 29. 6. 2001, čj. 345/2001 – 2165, opřeným o ustanovení § 14 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb. a ustanovení § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 505/2002 Sb. žalovaný 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 dle 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 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 27. 11. 2001 žalovaný doplnil své původní rozhodnutí ze dne 29. 6. 2001 tak, že žalobci předepsal k vrácení částku 2 258 299 Kč a současně určil, že mu zbývá doplatit žalobci částku 0,00 Kč.

Žalobce dále uváděl, že rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 11. 2001 je soudně přezkoumatelné, protože z ustanovení § 2, § 4 odst. 1, 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 byla žalobci předepsána k vrácení částka 2 258 299 Kč, jež má představovat rozdíl mezi přiznanou celkovou výší vyrovnávacího příspěvku a dotace, tj. částkou 8 387 893 Kč a vyplacenou zálohou ve výši 10 646 192 Kč. Žalobce zdůrazňoval, že uvedené rozhodnutí žalovaného doplňuje předchozí rozhodnutí, jímž mu byla přiznána dotace i vyrovnávací příspěvek. Pokud tedy ze zpochybněného 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 s tím, že mu naopak má být doplacena minimálně částka 3 355 158 Kč jako doplatek na poskytnutou dotaci, a rovněž doplacena částka na vyrovnávacím příspěvku. Vzhledem k tomu žalobce navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí a přiznání náhrady nákladů řízení, jež konkretizoval.

Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 27. 2. 2002, čj. 3195/2002 – 2060, k žalobě uváděl, že na základě žádosti byla žalobci přiznána jak dotace, tak i vyrovnávací příspěvek (a došlo i k poskytnutí zálohy), neboť žádost splňovala 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 28. 5. 2002 žalobce připomínal, 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 uvedenému 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 12. 3. 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.

Při řešení dané věci je namístě nejdříve připomenout, že dne 1. 1. 2003 vstoupila v účinnost nová právní úprava správního soudnictví uskutečněná zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), kterou byl kromě jiného zřízen Nejvyšší správní soud (do dne 31. 12. 2002 bylo správní soudnictví upraveno v páté části o. s. ř.).

Dále je nutno uvést, že Vrchní soud v Praze, jenž byl dle původní právní úpravy správního soudnictví k vyřízení této žaloby věcně i místně příslušným soudem, o ní do dne 31. 12. 2002 nerozhodl, a proto věc převzal k dokončení řízení a k vydání rozhodnutí Nejvyšší správní soud (§ 132, § 130 odst. 1 s. ř. s.), který v řízení postupoval podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., jenž upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a následující s. ř. s.).

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 nepochybné, že jak dotace, tak i vyrovnávací příspěvek poskytované dle 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 uvedeného je zřejmé, že i vyrovnávací příspěvek poskytovaný v roce 2001 dle 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, kterým bylo vzpomínané nařízení vlády. Z jeho ustanovení § 1 odst. 1 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 soud konstatuje, že v roce 2001 měla fyzická či právnická osoba právní nárok na poskytnutí dotace nebo vyrovnávacího příspěvku dle 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 nikoli rozhodnutí o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku, nýbrž až jeden z jeho doplňků vydaný žalovaným následně – po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace a vyrovnávacího příspěvku. Takové (doplňující) 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 (vrácení konkrétní peněžní částky) a též právo na vyrovnávací příspěvek v konkrétní výši, a když žádný zvláštní právní předpis nevylučoval předmětné rozhodnutí ze soudního přezkumu (§ 248 odst. 1, 2, 3 o. s. ř. ve znění účinném do dne 31. 12. 2002, § 65 odst. 1, § 70 s. ř. s.).

Ještě předtím, než mohl 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 citovaného zákona).

Zpochybněné rozhodnutí žalovaného ovšem právě tento požadavek postrádá.

Jak bylo v tomto rozsudku již uvedeno, je žalobou napadené rozhodnutí doplňkem číslo 2 k rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 6. 2001, čj. 345/2001 – 2165, a proto jeho srozumitelnost je třeba posuzovat v souvislosti s původním rozhodnutím, kterým bylo vyhověno žalobcově žádosti a poskytnut mu na základě nařízení vlády jak vyrovnávací příspěvek, tak i dotace.

Na vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace se nevztahuje správní řád (§ 14 odst. 3 rozpočtových pravidel). V rozhodnutí se uvede označení příjemce dotace, účel, pro který byla

poskytnuta, a podmínky jejího použití. Rozhodnutí o poskytnutí dotace, případně vyrovnávacího příspěvku dle 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 doplňuje 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 a celková výše dotace je 8 387 893 Kč. V rozhodnutí bylo dále uvedeno, že záloha na vyrovnávací příspěvek a dotace je ve výši 10 646 192 Kč, že k vrácení byla předepsána částka 2 258 299 Kč, a konečně, že zbývá doplatit 0,00 Kč.

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 doplňuje 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 vyplývá, 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 dle 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 právně vadná. Při vydání zpochybněného 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, která je součástí ústavního pořádku České republiky). 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 možno učinit závěr, že posuzované rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 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 dodatkem, 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. – výrok č. I).

Soud přistoupil ke zrušení celého rozhodnutí žalovaného, i když žalobce v žalobě výslovně zpochybňoval jen otázku vyrovnávacího příspěvku, neboť v rozhodnutí žalovaného nebylo možno posuzovat vyrovnávací příspěvek odděleně od již poskytnuté dotace.

V dalším řízení bude žalovaný vázán právním názorem soudu o nesrozumitelnosti rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce dosáhl v řízení plného procesního úspěchu (dle 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 4 650 Kč, jež spočívá v zaplaceném soudním poplatku 1 000 Kč, paušální odměně advokáta ve výši 3 500 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 – výrok č. II).

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 nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. 2. 2004

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu