



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce **P. H.**, zastoupeného JUDr. Miloslavem Voborníkem, advokátem se sídlem Jihlava, Židovská 31, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 17, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 14. 11. 2006, č. j. 10 Ca 141/2006 - 155,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d ě n í :

Žalobce jako stěžovatel včas podanou kasační stížností napadl shora uvedené usnesení městského soudu, jímž byla odmítnuta jeho žaloba na určení neplatnosti smluv o poskytnutí dotací.

Touto žalobou, podanou 5. 2. 2002 u Obvodního soudu pro Prahu 1, se stěžovatel domáhal určení neplatnosti smluv o poskytnutí dotací na rok 1992 ze dne 3. 6. 1992 a ze dne 5. 6. 1992, a o poskytnutí návratné finanční výpomoci ze dne 23. 11. 1993, na jejichž základě mu byly v r. 2000 a 2001 Finančním úřadem v Pelhřimově opakovaně předepsány konkrétně označené odvody neoprávněně zadržovaných prostředků státního rozpočtu, a v r. 2001 s nimi spojená penále. Proti platebním výměrům podaná odvolání byla Finančním ředitelstvím v Brně zamítnuta a poté mu byly doručeny další platební výměry na odvod neoprávněně

zadržovaných prostředků státního rozpočtu v r. 2002. Obvodní soud návrh opakovaně zamítl, v odvolacím řízení však byly jeho rozsudky Městským soudem v Praze opakovaně zrušeny. Následně bylo řízení obvodním soudem zastaveno, městský soud však dne 29. 12. 2005 usnesení změnil tak, že vyslovil nepřislušnost soudu I. stupně s tím, že věc bude postoupena Krajskému soudu v Brně - úseku správního soudnictví. Ten pak věc postoupil Městskému soudu v Praze usnesením ze dne 10. 3. 2006.

Městský soud v kasační stížnosti napadeném usnesení vyšel z názoru, že žalobce se i po výzvě k doplnění žaloby výslovně domáhá určení neplatnosti smluv veřejnoprávního charakteru. Takový typ smluv nepatřil dle právní úpravy v době podání žaloby do oblasti vztahů přezkoumávaných soudem a nepatří mezi ně ani v současné době podle soudního řádu správního. Uzavřel proto, že ani v době podání žaloby, ani podle nové právní úpravy správního soudnictví není dána pravomoc soudu předmětnou žalobu projednat. Dále městský soud vyslovil, že se nejedná o odepření soudní ochrany, neboť všechna konkrétně označená rozhodnutí finančních orgánů byla k žalobám soudem přezkoumatelná. Žalobu odmítl s poukazem na ust. § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V kasační stížnosti stěžovatel namítl, že byl právě Finančním ředitelstvím v Brně odkázán z hlediska platnosti či neplatnosti veřejnoprávní smlouvy na soudní řízení. Navíc, pokud by využil možnosti žaloby proti rozhodnutím Finančního ředitelství v Brně, soud by jistě neřešil otázku platnosti či neplatnosti smlouvy a zabýval by se jen zákonností odvolacího správního rozhodnutí. Důvody uvedené městským soudem v napadeném usnesení vedou stěžovatele k otázce, jakým způsobem se žalobce může domáhat soudní ochrany, když celou dobu se jen řešila pravomoc soudů. Podal-li stěžovatel žalobu před účinností soudního řádu správního podle doporučení správního orgánu, pak učinil všechny možné kroky k ochraně svého práva. V důsledku neustálého odsouvání řešení podstaty sporu je i nadále penalizován vysokými částkami. Vzhledem k tomu, že se správní a soudní orgány nemohou dohodnout o tom, kdo je oprávněn řešit podstatu sporu, dochází k narušení zásady právní jistoty. Městský soud se nedostatečně vypořádal s námitkami obsaženými v jeho podání ze dne 31. 10. 2005 a v důsledku toho zaujal nesprávný právní názor. Městský soud v Praze v rozhodnutím ze dne 27. 5. 2005, č. j. 14 Co 115/2005 - 124 uložil soudu I. stupně vážít pravomoc k rozhodnutí a soud I. stupně poté stanovil, že tato pravomoc je na straně správního orgánu, čímž pravomoc soudu vyloučil. Stěžovatel proto nechápe, proč se vedlo další řízení a bylo dále rozhodováno. Vyslovuje i podiv nad opakovaným posuzováním otázky pravomoci soudů. Z těchto důvodů navrhuje zrušení rozhodnutí městského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu.

V mezích rozsahu a důvodů kasační stížnosti ji Nejvyšší správní soud správní soud přezkoumal (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost obsahuje důvody odpovídající ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s, byť je tak stěžovatel nespécifikoval.

Městskému soudu je třeba přisvědčit v tom, že o žalobě může rozhodovat pouze v případě, že je k tomu oprávněn. Vycházet je třeba přitom skutečně jak z původní tak i ze současné úpravy správního soudnictví.

V době podání žaloby u obvodního soudu již správní soudnictví v dosti široké míře existovalo, a to na základě novely občanského soudního řádu č. 519/1991 Sb. účinné

od 1. 1. 1992. Jeho předmětem v době, kdy byla podána žaloba, mohla být rozhodnutí orgánů veřejné správy, jimiž se zakládají, mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti fyzických či právnických osob (§ 244 a násl. o. s. ř. v rozhodném znění).

V době, kdy byla žaloba postoupena Krajskému soudu v Brně a následně Městskému soudu v Praze, platil již zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

Podle § 4 odst. 1 soudního řádu správního, účinného od 1. 1. 2003 soudy ve správním soudnictví rozhodují o

- a) žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy,
- b) ochraně proti nečinnosti správního orgánu,
- c) ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu,
- d) kompetenčních žalobách.

Podle odst. 2 téhož ustanovení ve správním soudnictví dále soudy rozhodují

- a) ve věcech volebních a ve věcech místního referenda,
- b) ve věcech politických stran a politických hnutí.

Posléze byla působnost správních soudů rozšířena na opatření obecné povahy a na porušování povinností funkcionářů podle zvláštního předpisu [§ 4 odst. 2 písm. c), e) s. ř. s.]

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že ani v době podání žaloby ani v současné době není možný soudní přezkum veřejnoprávních smluv v rámci správního soudnictví..

To ovšem neznamená, že stěžovatel neměl vůbec žádnou soudní ochranu. Jak obsáhle uvedl v žalobě i ve svých dalších podáních byly mu opakovaně uloženy odvozy do státního rozpočtu a byl za jejich nerespektování penalizován. Taková rozhodnutí ovšem byla a jsou soudem přezkoumatelná. Nelze stěžovateli přisvědčit v názoru, že v době jejich vydání byla soudní ochrana ve správním soudnictví nedostatečná. Platební výměry finančních orgánů byly soudem k žalobě přezkoumávány. Součástí takového přezkumu nebylo jen odvolací rozhodnutí, ale celé řízení, které mu předcházelo. Pokud uložená povinnost vyplývala z nesplnění smlouvy, pak zcela samozřejmě byla (pokud tak zněly žalobní námitky) přezkoumána existence a zákonnost této povinnosti. Tak je tomu i nyní. Soud k žalobě totiž ve správním soudnictví zkoumá zákonnost rozhodnutí z hlediska, zda konečné rozhodnutí má oporu v právních předpisech i ve zjištěném skutkovém stavu. Byla-li povinnost odvozena od neplnění smlouvy, pak zcela jistě je součástí takového zkoumání, zda smlouva existovala a zda její obsah i uzavření bylo zákonné.

K tomu lze odkázat na judikaturu jak z doby před účinností s. ř. s., tak i za jeho účinnosti:

Např. Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 7. 1999, č. j. 5A 56/98 - 18 vyslovil, že *povinnost vrátit poskytnutý příspěvek na hospodaření v lesích pro jeho neoprávněné použití může být uložena až platebním výměrem finančního úřadu. Konečné rozhodnutí o povinnosti vrátit příspěvek podléhá soudnímu přezkumu ve správním soudnictví.*

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2005, č. j. 2 Afs 8/2005 - 71 vyslovil, že *povinnost příjemce dotace odvést do státního rozpočtu neoprávněně použité prostředky podle ustanovení § 30 odst. 1 zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice, vychází ze zásady, že stát je oprávněn stanovit podmínky pro poskytování prostředků ze svého rozpočtu relativně tvrdě a přísně. I když pochybení příjemce dotace zjevně nemá negativní dopad na státní rozpočet, jedná se přesto o porušení rozpočtové kázně. K odstranění či zmenšení této tvrdosti slouží toliko postup podle ustanovení § 30 odst. 7 citovaného zákona.*

Stěžovatel zdůrazňuje, že soudy dostatečně nepřihlédly k obsahu jeho žaloby a zejména k jeho podání ze dne 31. 10. 2005. V tomto podání (odvolání proti rozhodnutí obvodního soudu o zastavení řízení) specifikoval, že požaduje přezkoumání platnosti smluv, neboť finanční ředitelství ve svých rozhodnutích uvedlo, že tuto otázku posuzovat nemůže. K tomu je třeba uvést, že žaloba sice požadovala určení neplatnosti smluv, svým obsahem však brojila i proti několika konkrétně označeným platebním výměrům. Jak už bylo uvedeno, v rámci přezkumu těchto platebních výměrů by bylo možné zkoumat oprávněnost uložení odvodů a následné penalizace, a to bez ohledu na názor finančního úřadu. Ten by, jako všechny ostatní skutkové a právní okolnosti, byl soudem k řádné a včasné žalobě posouzen.

Odkazuje-li stěžovatel na názor vyslovený Městským soudem v Praze v usnesení č. j. 14 Co 649/2005 - 143, nepřisluší zdejšímu soudu jej hodnotit, a rovněž bylo vyloučeno, aby soud rozhodující ve správním soudnictví svým usnesením věc obecným soudům vrátil. Jednalo o usnesení, jímž byla vyslovena nepřislušnost obecných soudů rozhodovat o platnosti veřejnoprávních smluv a z toho důvodu byla věc postoupena správnímu soudu. Pokud stěžovatel nesouhlasil s tím, že o jeho žalobě by měly rozhodovat soudy ve správním soudnictví, mohl podat návrh na řešení kompetenčního sporu podle zákona č. 131/2002 Sb.

Nelze tedy říci, že stěžovatel neměl žádnou možnost soudní ochrany. Měl ji, ovšem nevyužil jí. Lze sice chápat jeho rozhořčení nad tím, jak dlouho se soudy dohadovaly o své příslušnosti, resp. nepřislušnosti, tuto výtku však nelze směřovat vůči soudu, jehož usnesení je touto kasační stížností napadeno. Ten totiž rozhodl v krátké době potom, co mu byla věc postoupena, a jeho rozhodnutí odpovídá zákonu. Nelze také přehlédnout, že volbu soudu provedl stěžovatel podanou žalobou a její další osud ovlivňoval podáním, či naopak nepodáním opravných prostředků – proto nelze činit ani žádný závěr z toho, že soudy pokračovaly v řízení přesto, že obvodní soud v usnesení o zastavení řízení vyslovil, že otázka platnosti veřejnoprávní smlouvy je v působnosti správních orgánů.

Je pravdou, že v současné době upravuje uzavírání veřejnoprávních smluv zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, a že řešení sporů ponechává v působnosti správních orgánů (§ 159 a násl., § 182 odst. 1). To však neznamená, že účastník veřejnoprávní smlouvy před nabytím účinnosti tohoto správního řádu, neměl možnost soudní ochrany. Jak výše uvedeno, měl možnost žaloby proti rozhodnutím vyvozujičím důsledky z neplnění smluvních podmínek a lze jen zopakovat, že této možnosti nevyužil. Podobně jako v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu lze poukázat i na možnost zamezení tvrdosti zákona podle rozpočtových pravidel (§ 30 odst. 7 zákona č. 576/1990 Sb., či § 44a odst. 9, 10 zákona č. 218/2000 Sb.).

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že městský soud v souladu se zákonem odmítl návrh podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyly splněny podmínky řízení.

Proto byla kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodná zamítnuta.

Stěžovatel neměl v tomto kasačním řízení úspěch, podle § 60 odst. 1, § 120 s. ř. s. nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému v tomto řízení náklady přesahující běžnou úřední činnost nevznikly, a proto bylo vysloveno, že se mu nárok na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 21. srpna 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu