



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **AGROPODNIK KRKONOŠE, s. r. o.**, se sídlem Harrachov 14, zastoupeného Mgr. Tomášem Kaplanem, advokátem se sídlem Římská 104/14, Praha 2, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 33, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2013, čj. SZIF/2013/0078968, o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 6. 2013, čj. 10 A 91/2013 - 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti částku ve výši 4 114 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Tomáše Kaplana, advokáta se sídlem Římská 14, Praha a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce dne 22. 10. 2012 požádal o dotaci v částce 4 495 500 Kč z Programu rozvoje venkova, která měla sloužit ke zbudování ubytovacích zařízení s veřejným stravovacím zařízením, půjčovnou sportovních potřeb a venkovním sportovním hřištěm pro děti. Regionální odbor Státního zemědělského intervenčního fondu v Hradci Králové oznámil žalobci dne 15. 3. 2013, pod čj. SZIF/2013/0079020, ukončení administrace jeho žádosti o poskytnutí dotace z důvodu porušení Pravidel čj. 154936/2012-MZE-14112, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013 (dále jen „Pravidla“).

II.

[2] Žalobce napadl shora vymezené rozhodnutí žalobou, kterou Městský soud v Praze odmítl usnesením ze dne 6. 6. 2013, čj. 10 A 91/2013 - 31, a věc postoupil Ministerstvu zemědělství.

[3] Podle městského soudu je nutné na postup žalovaného aplikovat správní řád [viz § 13a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (dále jen „zákon o Fondu“)]. Žalovaný má veřejnoprávní povahu (§ 11 odst. 2 zákona o Fondu); jeho činnost v oblasti poskytování dotací v rámci Programu rozvoje venkova nemá charakter občanskoprávních, obchodněprávních či pracovněprávních úkonů. Městský soud při zohlednění zákona o Fondu (§ 13a, § 11 odst. 2 a odst. 3) shledal, že žalobou napadené rozhodnutí je správním rozhodnutím o zamítnutí žádosti o poskytnutí dotace, bez ohledu na vícevrstevný proces posouzení žádosti o dotace a její poskytnutí dle bodu 5 a 6 části A Pravidel, proti kterému je opravný prostředek přípustný.

[4] Podle části A bodu 3 písm. b) Pravidel se na poskytování dotací nevztahuje správní řád. Ministerstvo zemědělství však v rozporu se zákonem o Fondu vyňalo část rozhodovací činnosti žalovaného z režimu správního řádu. Správní orgán není oprávněn stanovit si mimo zákonnou procesní úpravu vlastní opravné prostředky proti svým rozhodnutím a způsob jejich vyřízení. K vyloučení aplikace správního řádu může dojít pouze zákonnou cestou. Skutečnost, že žalovaný v Pravidlech vyloučil aplikaci správního řádu, proto není ve věci relevantní.

[5] Sdělení Ministerstva zemědělství ze dne 24. 5. 2013 čj. 20887/2013-MZE-14113, kterým byl žalobce vyrozuměn o výsledku projednání jeho stížnosti proti vyřazení projektu z administrace, nelze považovat za řádné rozhodnutí o opravném prostředku. Nejedná se o samotné rozhodnutí o stížnosti, ale pouze o vyrozumění o tom, jak stížnost posoudila „Přezkumná komise Ministerstva zemědělství“. Jedná se tedy o jakési „sdělení o obsahu rozhodnutí“ a nelze jej po formální ani obsahové stránce považovat za rozhodnutí o odvolání. Nadto, Přezkumná komise Ministerstva zemědělství nebyla zřízena žádným zákonem a její existence je založena toliko Pravidly.

[6] Žalovaný žalobce nesprávně poučil o nepřípustnosti opravného prostředku. Městský soud proto postupem dle § 46 odst. 5 s. ř. s. žalobu odmítl a věc postoupil k vyřízení opravného prostředku příslušnému správnímu orgánu, kterým je dle § 9a písm. a) zákona o Fondu Ministerstvo zemědělství.

III.

[7] Usnesení městského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodů vymezených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

[8] Daná věc má být podle stěžovatele posuzována ve dvou odlišných rovinách. Je třeba se zabývat jednak aplikací správního řádu na postup stěžovatele při poskytování dotace z Programu rozvoje venkova a jednak charakterem úkonů stěžovatele, které předchází uzavření dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova podle § 11 odst. 4 zákona o Fondu z hlediska jejich kategorizace podle správního řádu. Městský soud tyto dvě roviny bez dalšího míší.

[9] Stěžovatel souhlasí, že na řízení o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova i na postup, který předchází uzavření dohody o poskytnutí dotace podle § 11 odst. 4 zákona o Fondu, se aplikuje správní řád. Úkony stěžovatele vůči žadateli o poskytnutí dotace, které předcházejí uzavření dohody, ovšem „s ohledem na specifika administrace poskytování dotace nevykazují definiční prvky, jejichž naplněním je podmíněna možnost přezkumu ve správním soudnictví“. Stěžovatel v rámci činnosti předcházející uzavření dohody o poskytnutí dotace nezasahuje do veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob.

[10] Činnost stěžovatele předcházející uzavření dohody je stanovena Pravidly, která transparentně stanoví objektivní kritéria podpory projektů. Stěžovatel nemá možnost úvahy o poskytnutí či neposkytnutí dotace, neboť veškerá kritéria pro podporu projektu předloženého žadatelem jsou určena Pravidly. V souladu s kapitolou 3 písm. k) Pravidel není před podpisem dohody na dotaci právní nárok. Ten vzniká žadateli až podpisem dohody o poskytnutí dotace, přičemž v době podání žádosti mu nesvědčí legitimní očekávání získání finančních prostředků.

[11] Podmínkou uzavření dohody podle § 11 odst. 4 zákona o Fondu není provedení jakýchkoliv činností, které jsou předmětem projektu. Žadatel nemusí vynaložit prostředky pro to, aby jím předložený projekt byl způsobilý k soutěži s ostatními projekty. Vynaložení administrativních nákladů na zpracování projektu je podnikatelským rizikem. Žadatel v okamžiku předložení projektu nemůže legitimně očekávat podporu jím předloženého projektu. Neuzavření dohody nebrání, aby žadatel projekt i přesto realizoval.

[12] K posouzení úkonů, které předcházejí uzavření dohody o poskytnutí dotace z hlediska správního řádu, stěžovatel odkázal na § 1 odst. 2 písm. l) zákona o Fondu, z něhož vyplývá, že poskytování dotací v rámci Programu rozvoje venkova je prováděním programů strukturální podpory. Dohoda je veřejnoprávní smlouvou podle § 159 a násl. správního řádu. Podáním žádosti o dotaci se nezahajuje správní řízení, jehož výsledkem by mělo být vydání správního rozhodnutí. Na administrativní postup předcházející uzavření veřejnoprávní smlouvy lze aplikovat část čtvrtou a nikoliv část druhou správního řádu. Stěžovatel má proto za to, že pokud zákon o Fondu stanoví, že dotace je poskytována na základě dohody, pak nelze o tomtéž vést správní řízení, které by bylo ukončeno vydáním rozhodnutí podle části druhé správního řádu. I pokud by úkony stěžovatele, které předchází uzavření dohody o poskytnutí dotace, byly přezkoumatelné ve správním soudnictví, pak to automaticky neznamená, že mají povahu rozhodnutí podle části druhé správního řádu. Oznámení o ukončení administrace zasláné stěžovateli před uzavřením dohody o poskytnutí dotace je jiným úkonem orgánu veřejné správy ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, jehož náležitostí není poučení o opravném prostředku. Možnost přezkoumání oznámení je dána v § 156 správního řádu.

[13] Stěžovatel současně navrhl, aby Nejvyšší správní soud přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

IV.

[14] Podle žalobce je usnesení městského soudu řádně odůvodněné a v souladu se zákonem. Závěr městského soudu, že se na řízení o poskytnutí dotace vztahuje správní řád, ve svém důsledku znamená, že veškeré dosud poskytnuté dotace podle Pravidel byly nezákonné, protože žadatelům byla nezákonně odepřena možnost přezkumu úkonů stěžovatele. Žalobce nesouhlasí, že postup stěžovatele před poskytnutím dotace nelze přezkoumat ve správním soudnictví. Z § 11 odst. 1 a odst. 7 zákona o Fondu jasně vyplývá, že na celý postup při poskytování dotací z Programu rozvoje venkova se vztahují jak Pravidla, tak i zákon o Fondu, bez ohledu na to, zda se jedná o postup před uzavřením nebo po uzavření dohody o poskytnutí dotace. Stěžovatel rozhoduje o poskytování dotací z pozice orgánu veřejné moci. Stěžovatel již před podpisem dohody rozhoduje o veřejných subjektivních právech žadatelů. Tím, že administrace žádosti byla ukončena, stěžovatel rozhodl, že žalobce nemá právo na další účast v procesu poskytování dotací. Tím zasáhl do subjektivních veřejných práv žalobce.

[15] Ačkoliv žalobce nemá do podpisu dohody na dotaci právní nárok, má právo na to, aby o jeho žádosti bylo rozhodnuto transparentně, a to na základě zákonných ustanovení či Pravidel. Má také právo na přezkoumání úkonů učiněných stěžovatelem v rámci poskytování dotace před uzavřením dohody. Z § 11 odst. 4 a § 13a zákona o Fondu plyne, že stěžovatel

v rámci řízení o poskytování dotací činí rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda se jedná o řízení před uzavřením či po uzavření dohody. Proti napadenému rozhodnutí je přípustný řádný opravný prostředek; nejedná se o úkon dle části čtvrté správního řádu. Žalobce nadto poznamenal, že Oznámení vydal Regionální odbor stěžovatele v Hradci Králové, který je podle Pravidel oprávněn žádosti pouze administrovat; k ukončení administrace žádosti je oprávněn přímo stěžovatel.

[16] Podle žalobce nejsou ve věci splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Přiznáním odkladného účinku by hrozily průtahy v řízení, v důsledku čehož vzniká žalobci majetková újma.

V.

[17] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatel podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud podotýká, že pokud kasační stížnost směřuje proti usnesení o odmítnutí žaloby, pak stěžovatel může takové usnesení napadnout pouze z důvodu vymezeného pod písmenem e) uvedeného ustanovení, spočívajícího v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. V tomto kasačním důvodu jsou obsaženy i důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 - 98, nebo ze dne 12. 3. 2009, čj. 3 As 44/2008 - 80, všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[20] Podstatou projednávané kasační stížnosti je otázka, zda Oznámení o ukončení administrace žádosti žalobce v rámci Programu rozvoje venkova představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a zda je proti takovému rozhodnutí přípustný opravný prostředek, o kterém má s ohledem na závěry městského soudu rozhodovat Ministerstvo zemědělství.

[21] Nejvyšší správní soud z obsahu předloženého spisu ověřil, že regionální odbor stěžovatele v Hradci Králové započal administraci žádosti, avšak dne 15. 3. 2013 žalobci oznámil, že administraci ukončil z důvodu porušení Pravidel. Stěžovatel svůj postup zdůvodnil tím, že „*podmínky stanovené pro získání dotace byly splněny jen z části nebo zčásti anebo byly uměle vytvořeny a žadatel tak získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami opatření, Pravidel či Dohody, nelze dotaci poskytnout/proplatit. Dotaci nelze poskytnout/proplatit rovněž v případě, pokud bylo ze strany žadatele/příjemce dotace či s jeho vědomím třetí osobou úmyslně podáno nepravdivé prohlášení nebo nepravdivý důkaz. V kterémkoli z těchto dvou případů bude žadatel/příjemce dotace navíc vyloučen z poskytování dotace v rámci těchto opatření během daného a následujícího roku.*“ Stěžovatel v komentáři k ukončení administrace uvedl, že žádost žalobce, obdobně jako žádosti žadatelů NA VRŠKU, s. r. o., Krkonošské polesí s. r. o. a Společnost pro udržitelný rozvoj venkova, s. r. o. představují umělé vytváření podmínek. Tím, že žádosti byly podány několika společnostmi, v nichž je jediným jednatelem a zároveň 90% vlastníkem Martin Vodrážka, dochází k obcházení kritéria přijatelnosti č. 4 stanoveného v Pravidlech. Podle něj lze v daném kole na daný záměr předložit pouze jednu žádost. Současně je tímto postupem vytvořena výhoda v možnosti žádat u každé žádosti na maximální částku výdajů, ze kterých je stanovena dotace.

[22] Nejvyšší správní soud již v rozsudcích ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 Afs 61/2013 - 43 (ve věci žalobce Spolek ekologických zemědělců s.r.o.), ze dne 1. 8. 2013, čj. 1 Afs 63/2013 - 54 (ve věci

žalobce Krkonošské polesí, s.r.o.) a ze dne 12. 9. 2013, čj. 9 Afs 59/2013 - 45 (ve věci žalobce NA VRŠKU, s.r.o.), vyslovil, že rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace podle § 11 zákona Fondu, je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví. Podstata těchto věcí se shoduje s nyní posuzovaným případem, stěžovatelem byl vždy Státní zemědělský intervenční fond, žalobci byli ve všech případech zastoupeni týmž advokátem a současně je jednatelem a společníkem všech těchto společností Martin Vodrážka. Za uvedené situace se Nejvyšší správní soud nebude odchylovat od závěrů vyslovených v uvedených rozsudcích.

[23] Z odůvodnění uvedených rozsudků je zjevné, jak zdejší soud nahlíží na problematiku přezkumu ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace. V těchto rozsudcích vyšel z toho, že oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci bylo vydáno správním orgánem ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a děje se v oblasti veřejné správy (viz § 11 odst. 2 zákona o Fondu). Žadatelé v průběhu procesu rozhodování o žádosti přísluší přinejmenším právo na projednání žádosti, právo na registraci, administrativní kontrolu žádosti či právo být vyzván k odstranění nedostatků žádosti [část A bod 5 Pravidel]. Podepsáním dohody o poskytnutí dotace pak vznikají osobám další práva, zejména právo na proplacení dotace [část A bod 3 písm. k) Pravidel] a povinnosti s touto dotací spojené (povinnost použít prostředky k určenému účelu, informační povinnost žadatele, povinnost dodržovat při realizaci projektu principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, strpět kontrolu oprávněných osob atd. (srov. zejm. část A body 3, 4, 11, 12 a 13).

[24] Pod pojmem „rozhodování o poskytování dotací“ je nutno chápat celý proces počínající od okamžiku podání žádosti o dotaci do případného rozhodnutí o poskytnutí dotace (uzavření dohody) a jejího následného proplacení (§ 11 odst. 4 zákona o Fondu) či do vydání finálního rozhodnutí o neposkytnutí dotace (ukončení její administrace). Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatele, že jeho úkony ve vztahu k žadateli o dotaci učiněné před uzavřením dohody pod tento pojem nespádají. I negativní závěr stěžovatele, tedy ukončení administrace žádosti, odírající žadateli možnost získat dotaci na připravovaný projekt představuje autoritativní rozhodnutí, které žadateli znemožňuje získat příspěvek na plánovaný projekt z veřejných rozpočtů. Stěžovatel o přidělení či nepřidělení dotace rozhoduje vrchnostensky. Jeho posuzovaná činnost nemá charakter občanskoprávních, obchodněprávních či pracovněprávních úkonů. Nejvyšší správní soud v uvedených rozsudcích dospěl k závěru, že rozhodnutí stěžovatele o ukončení administrace žádosti o dotaci bylo způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele.

[25] Nejvyšší správní soud nezpochybňuje, že subjektům žádajícím o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova nepřisluší veřejné subjektivní právo na poskytnutí dotace. Samotná existence takového práva ovšem není nutnou podmínkou pro založení žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Potřeba soudního přezkumu, jakkoliv omezená na proceduru tohoto rozhodování, je nezbytná přinejmenším z toho důvodu, že brání vybočení z mezí zákonitosti při uplatňování veškeré státní moci, zabraňuje tak svévoli ve smyslu čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zamezuje diskriminačním jednáním a omezuje projevy korupce (srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 As 52/2010 - 59).

[26] S ohledem na uvedené, neobstojí stěžovatelova argumentace, že jeho postup před uzavřením dohody o poskytnutí dotace není správním řízením, a proto oznámení o ukončení administrace žádosti není správním rozhodnutím a nelze se proti němu bránit správní žalobou.

[27] Nejvyšší správní soud rovněž přisvědčil městskému soudu i v jeho závěru, že proti rozhodnutí stěžovatele o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace je přípustný řádný opravný prostředek v režimu správního řádu, a sice odvolání k Ministerstvu zemědělství na základě § 81 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 9a písm. a) zákona o Fondu. Na rozhodování podle zákona o Fondu se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak (viz § 10 odst. 3 a 13a zákona o Fondu). Možnost podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v průběhu řízení o poskytnutí dotace zákon o Fondu nevylučuje.

[28] Nejvyšší správní soud současně nepřehlédl, že Pravidla v části A bodu 3 písm. b) věta druhá stanoví, že na poskytování dotace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení. Pravidla obsahující vyluku z aplikace správního řádu jsou v této části v rozporu se zákonem o Fondu a nelze k nim přihlížet. Možnost podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu je možné vyloučit pouze zákonnou úpravou, nikoliv interním předpisem Ministerstva zemědělství.

[29] Jak již poznamenal městský soud, odpověď Přezkumné komise Ministerstva zemědělství na stížnost žalobce ve věci nezákonného ukončení administrace žádosti nelze považovat za řádné rozhodnutí o odvolání. Městský soud tedy správně rozhodl o odmítnutí věci a jejím postoupení Ministerstvu zemědělství coby správnímu orgánu povolanému k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí stěžovatele ve smyslu dle § 46 odst. 5 s. ř. s.

[30] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[31] Za situace, kdy Nejvyšší správní soud již rozhodl o kasační stížnosti, samostatně již nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku, neboť by to bylo za dané situace zjevně neúčelné.

[32] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem a náleží mu proto odměna za jeden úkon právní služby (vyjádření ke kasační stížnosti spolu s vyjádřením k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti) ve výši 3 100 Kč podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a dále 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 téže vyhlášky), celkem tedy 3 400 Kč. Jelikož je zástupce žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvýšil Nejvyšší správní soud v souladu s § 57 odst. 2 s. ř. s. předmětnou částku o 714 Kč odpovídající této dani. Celkem tedy žalobci na náhradě nákladů řízení náleží částka 4 114 Kč, která mu bude vyplacena do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Nejvyšší správní soud nepřiznal zástupci odměnu za právní úkon spočívající v podání správní žaloby, v převzetí a přípravě věci a v návrhu na nařízení předběžného opatření, neboť o těchto nákladech již s konečnou platností rozhodl městský soud ve výroku II. napadeného usnesení. Nejvyšší správní soud proto žalobci náhradu nákladů řízení za úkony právní služby učiněné v řízení před městským soudem nepřiznal.

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

V Brně 26. listopadu 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu