



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **SPOLEK EKOLOGICKÝCH ZEMĚDĚLCŮ s. r. o.**, se sídlem Harrachov 14, 512 46 Harrachov, zastoupená Mgr. Tomášem Kaplanem, advokátem se sídlem Římská 14, 120 00 Praha 2, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 33, 120 00 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 3. 2013, č. j. SZIF/2013/0079020, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2013, č. j. 10 A 82/2013 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce Mgr. Tomáše Kaplana, advokáta se sídlem v Praze, Římská 14.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 22. 10. 2012 u Státního zemědělského intervenčního fondu žádost o poskytnutí dotace ve výši 4.495.500 Kč na projekt výstavby ubytovacího a veřejného stravovacího zařízení, půjčovny a hřiště v k. ú. Harrachov z Programu rozvoje venkova. Cílem projektu byla podpora rozvoje venkovských horských sídel a rozvoj individuálních dovedností zaměřených na ekologické chování a aktivní relaxaci sportem. Oznámením žalovaného ze dne 15. 3. 2013, č. j. SZIF/2013/0079020, byla žalobkyně informována o ukončení administrace její žádosti.

[2] Předmětné rozhodnutí o ukončení administrace napadla žalobkyně žalobou podanou u Městského soudu v Praze; ten usnesením ze dne 3. 6. 2013, č. j. 10 A 82/2013 - 41, podanou žalobu odmítl a věc postoupil Ministerstvu zemědělství k rozhodnutí o opravném prostředku.

II. Kasační stížnost

[3] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu včas podanou kasační stížností namítaje, že jsou dány důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů a nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí žaloby.

[4] Stěžovatel především upozornil na to, že projednávanou věc je nutné posuzovat ve dvou rovinách a tyto roviny od sebe důsledně odlišovat. První rovinou je posouzení aplikace zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, na postup fondu při poskytování dotace z Programu rozvoje venkova. Druhou rovinou je posouzení charakteru úkonů fondu, které předchází uzavření dohody o poskytnutí dotace podle § 11 odst. 4 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (dále též „zákon o fondu“). Případný spor z takto uzavřené dohody by byl řešen podle § 159 a násl. správního řádu. Městský soud tyto dvě roviny bez dalšího v napadeném usnesení směšuje.

[5] Stěžovatel akceptuje závěr městského soudu ohledně aplikace správního řádu na řízení o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova i na postup fondu, který předchází uzavření dohody podle § 11 odst. 4 zákona o fondu. Poukazuje nicméně na specifika administrace poskytování dotace, která znemožňují přezkoumat tento postup v linii správního soudnictví. K tomu stěžovatel odkázal na své vyjádření učiněné k městskému soudu ve skutkově identické věci sp. zn. 10 A 91/2013, s nímž se soud dostatečně nevypořádal. Podle stěžovatele činnost předcházející uzavření dohody podle § 11 odst. 4 zákona, tedy ani oznámení o ukončení administrace žádosti, není možné podrobit soudnímu přezkumu, neboť v rámci této činnosti fond nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ani nezasahuje do jejich veřejných subjektivních práv.

[6] Procesní rámec činnosti fondu předcházející uzavření dohody o poskytnutí dotace je zakotven v Pravidlech, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace v rámci Programu rozvoje venkova ČR pro období 2007 – 2013, vydaných Ministerstvem zemědělství pod č. j. 26277/2013-MZE-14112 (dále též „Pravidla“). Pravidla transparentně a nediskriminačně stanoví objektivní kritéria podpory projektů předložených žadateli o poskytnutí dotace. Dohoda je uzavřena se žadatelem, jehož projekt dosáhl potřebného limitu bodů; kritéria pro bodové hodnocení jsou předem stanovena. Podle kapitoly 3 písm. k) obecné části Pravidel není na dotaci právní nárok. Jakákoliv úvaha o poskytnutí či neposkytnutí dotace v rámci postupu předcházejícího uzavření dohody je stěžovateli zapovězena, neboť veškerá kritéria pro podporu projektu předloženého žadatelem jsou určena pravidly. Stěžovatel tak v této fázi nerozhoduje o právech ani povinnostech fyzických nebo právnických osob.

[7] V době podání žádosti o dotaci nemůže mít žadatel legitimní očekávání získání finančních prostředků. Nemůže odhadovat, kolik projektů bude předloženo třetími subjekty a jak budou projekty bodově hodnoceny. Žadatel ani nemusí vynakládat žádné prostředky na to, aby jím předložený projekt byl způsobilý soutěžit s ostatními předkládanými projekty. Vynaložení administrativních nákladů na zpracování projektu je výlučně podnikatelským rizikem žadatele; neposkytnutí dotace žadateli nebrání, aby projekt realizoval.

[8] Stěžovatel dále uvedl, že poskytování dotací fondem v rámci Programu rozvoje venkova je prováděním programů strukturální podpory podle § 1 odst. 2 písm. l) zákona o fondu. Podáním žádosti o dotaci na opatření podle § 11 odst. 4 zákona není zahájeno správní řízení, jehož výsledkem by mělo být vydání rozhodnutí. Dohoda o dotaci totiž představuje veřejnoprávní smlouvu dle § 159 správního řádu, nikoliv správní rozhodnutí. Na administrativní postup předcházející uzavření dohody je tak nutno aplikovat část čtvrtou správního řádu, nikoliv část druhou. Stanoví-li zákon o fondu, že dotace je poskytována na základě dohody, uplatní se na postup stěžovatele část čtvrtá správního řádu. O téže věci nelze vést správní řízení podle části druhé správního řádu, neboť zmíněné části správního řádu si navzájem konkurují. Oznámení o ukončení administrace žádosti nemůže mít povahu rozhodnutí, neboť je jiným úkonem orgánu veřejné správy ve smyslu § 158 odst. 1 správního řádu, jež lze přezkoumat postupem podle § 156 citovaného zákona.

[9] Závěrem stěžovatel navrhl přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu v dané věci bude i určení věcně příslušného orgánu k posouzení opravného prostředku žalobkyně. Pro zachování právní jistoty a předejití vydání nicotného správního aktu je dle stěžovatele na místě přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Nepřiznání odkladného účinku a případné zrušení žalobou napadeného rozhodnutí by znamenalo neodstranitelný zásah do práv hájených stěžovatelem.

[10] Ze všech shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze zrušil.

III. Vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti

[11] Žalobkyně ve svém vyjádření kasační stížnosti nejprve poznamenala, že podle jejího názoru nejsou splněny podmínky pro přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Pokud by byl kasační stížnosti přiznán odkladný účinek, hrozí průtahy v řízení, v důsledku čehož vzniká žalobkyni majetková škoda.

[12] K důvodům kasační stížnosti žalobkyně uvedla, že usnesení krajského soudu považuje za řádně odůvodněné a souladné se zákonem. Kasační stížnost je podle jejího názoru účelová. Městský soud v napadeném usnesení konstatoval, že se na řízení o poskytnutí dotace vztahuje správní řád. Tento závěr ve svém důsledku znamená, že veškeré dosud poskytnuté dotace byly nezákonné, protože žadatelům byla nezákonně odepřena možnost přezkumu úkonů fondu.

[13] Žalobkyně nesouhlasí s názorem stěžovatele, že postup fondu před poskytnutím dotace není přezkoumatelný ve správním soudnictví. Z § 11 odst. 1 a 7 zákona o fondu vyplývá, že na celý postup stěžovatele při poskytování dotací se vztahují nejenom Pravidla, ale i zákon o fondu. Stěžovatel má při rozhodování o poskytování dotací postavení orgánu veřejné moci a na řízení o udělení dotace se vztahuje správní řád s výjimkami uvedenými v § 11 odst. 3 zákona. To platí pro postup fondu před uzavřením dohody o poskytnutí dotace i poté.

[14] Výklad stěžovatele, že přezkumu ve správním soudnictví podléhají pouze úkony následující po uzavření dohody o poskytnutí dotace, považuje žalobkyně za absurdní. Přijetí uvedeného tvrzení by znamenalo, že žádný orgán veřejné moci, který rozhoduje podle předem daných pravidel, nikdy nerozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Z § 11 odst. 2 podle žalobkyně vyplývá, že fond již před podpisem dohody rozhoduje o veřejných subjektivních právech žadatelů. Tím, že administrace žádosti žalobkyně byla ukončena, stěžovatel rozhodl, že žalobkyně nemá právo na další účast v procesu poskytování

dotací. Uvedeným oznámením tak stěžovatel zasáhl do subjektivních veřejných práv žalobkyně. Nelze se tak ztotožnit s názorem stěžovatele, že se na úkony před uzavřením dohody nevztahuje část druhá správního řádu.

[15] Již v době podání žádosti má žadatel legitimní očekávání, že získá dotaci. Lze vycházet z toho, že pokud žadatel splní všechny podmínky a bude mu přidělen dostatečný počet bodů, bude s ním uzavřena dohoda o poskytnutí dotace. Neumožnění přezkumu řádného postupu v této fázi řízení by znamenalo porušení práva na spravedlivý proces a nekontrolovatelné rozhodování o rozdělení veřejných prostředků.

[16] Na celé řízení o poskytování dotací a rozhodování v jeho průběhu se podle žalobkyně vztahuje správní řád, což vyplývá z § 11 odst. 4 a § 13a zákona o fondu. V rámci řízení o poskytování dotací tak fond vydává rozhodnutí podle správního řádu, proti nimž je přípustný opravný prostředek; nejedná se o úkony dle části čtvrté správního řádu. I rozhodnutím o ukončení administrace žádosti může stěžovatel zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti žadatelů, resp. může prohlásit, že žadatel v daném řízení určitá práva má nebo nemá. Oznámením o ukončení administrace žádosti fond jednoznačně prohlašuje, že žalobkyně nemá právo na další pokračování administrace její žádosti; tím je rozhodováno o jejím veřejném subjektivním právu.

[17] V projednávaném případě fond ukončil administraci žádosti bez opory v právním předpisu či Pravidlech. Ukončení nebylo řádně odůvodněno, bylo založeno na libovůli a skutečnosti uvedené v odůvodnění byly nepravdivé. Došlo tak k zásahu do práv žalobkyně, který je nutno přezkoumat ve správním soudnictví. K tomu žalobkyně doplnila, že stěžovatel dodatečně bez opory v Pravidlech ukončil i administraci jiné její žádosti z 10. kola Programu rozvoje venkova, kde měla žalobkyně již podepsanou dohodu o poskytnutí dotace. Takové bezdůvodné ukončení administrace žádosti považuje žalobkyně za účelové a šikanózní.

[18] Nad rámec uvedeného žalobkyně doplnila, že stěžovatel porušil Pravidla rovněž tím, že oznámení o ukončení administrace vydal regionální odbor fondu v Hradci Králové. Ten je podle Pravidel oprávněn žádosti administrovat, ale nikoliv administraci ukončit.

[19] Na základě výše uvedeného žalobkyně navrhla, aby Nejvyšší správní soud nepřiznal kasační stížnosti odkladný účinek a aby zamítl kasační stížnost.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není na místě kasační stížnost odmítnout pro nepřipustnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Stěžovatel ve svém podání podřadil důvody kasační stížnosti pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s. Pokud ovšem kasační stížností napadá usnesení o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvody podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nejvyšší správní soud je v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat, zda rozhodnutí městského soudu

a důvody, o které se toto rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem; jeho úkolem není přímo přezkoumávat samotné žalobou napadené správní rozhodnutí, nýbrž prověřovat, zda soud při takovémto přezkumu postupoval a uvažoval správně. Rozsah přezkumu rozhodnutí soudu je tak vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda městský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se „merita věci“, tedy toho, zda správní rozhodnutí je zákonné či nikoli (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 As 44/2008 - 80).

[23] Nejvyšší správní soud proto hodnotil, zda oznámení stěžovatele o ukončení administrace žádosti představuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., resp. zda je proti takovému rozhodnutí přípustný opravný prostředek a má o něm rozhodovat Ministerstvo zemědělství, jak ve svém usnesení dovodil městský soud.

[24] Městský soud svůj závěr o odmítnutí žaloby a postoupení věci Ministerstvu zemědělství k rozhodnutí o odvolání založil na veřejnoprávní povaze fondu i řízení o poskytnutí dotace (§ 11 odst. 2 a 3 a § 13a zákona o fondu). Uzavřel, že v řízení o poskytnutí dotace je žalovaný povinen vydat rozhodnutí, proti němuž je přípustný opravný prostředek, protože zákon o fondu podání opravného prostředku nevyklučuje (§ 81 odst. 1 správního řádu). Pravidla sice v části A odst. 3 písm. b) stanoví, že se na poskytování dotací nevztahuje správní řád, činí tak ovšem bez opory v zákoně. Vzhledem k tomu, že výluky z působnosti správního řádu jsou taxativně vymezeny v § 11 odst. 3 zákona o fondu, nelze je úpravou obsaženou v interním předpisu (Pravidlech) podle městského soudu rozšiřovat.

[25] Ze správního spisu vyplynuly následující skutečnosti. Dne 22. 10. 2012 požádala žalobkyně o dotaci z Programu rozvoje venkova. Předmětem projektu umístěného v obci Harrachov mělo být vybudování ubytovacího zařízení, veřejného stravovacího zařízení, půjčovny kol a hřiště. Celkové výdaje projektu měly podle žalobkyně dosáhnout výše 11.988.000 Kč, přičemž dotace měla tvořit 4.495.500 Kč. Přípisem ze dne 24. 10. 2012 fond žalobkyni potvrdil, že její žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova byla zaregistrována. Následně fond provedl administrativní kontrolu žádosti a vyzval žalobkyni dne 13. 11. 2012 k doplnění neúplné dokumentace. Na tuto výzvu reagovala žalobkyně přípisem doručeným fondu 26. 11. 2012. Poté fond žalobkyni přípisem ze dne 28. 11. 2012 sdělil, že nebyly zjištěny žádné závady. Dne 15. 1. 2013 vyzval fond žalobkyni k doložení příloh k předmětné žádosti, resp. dne 15. 2. 2013 k jejich doplnění. Na uvedené výzvy reagovala žalobkyně dne 28. 1. 2013, resp. 26. 2. 2013.

[26] Poté fond přípisem ze dne 15. 3. 2013, č. j. SZIF/2013/0079020, žalobkyni oznámil ukončení administrace její žádosti k 15. 3. 2013. Tento postup odůvodnil fond následovně: *„Podmínky stanovené pro získání dotace byly splněny jen z části nebo zdánlivě 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 téhož opatření během daného a následujícího roku.“* V komentáři k ukončení administrace fond uvedl, že žádost žalobkyně obdobně jako žádosti žadatelů AGROPODNIK KRKONOŠE, s. r. o., Krkonošské polesí s. r. o. a Společnosti 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 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.

V. A) Povaha „oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci“

[27] Pro finanční zabezpečení zvlášť stanovených úkolů a hospodaření s prostředky pro ně určenými se zřizují státní fondy jako právnické osoby. Každý státní fond se zřizuje zákonem [§ 28 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů]. Šestý odstavec citovaného ustanovení pak uvádí, že poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního fondu včetně způsobu jejich poskytnutí upraví zvláštní právní předpis. Na poskytování dotací ze státního fondu se tak nevztahuje § 14 rozpočtových pravidel; v projednávaném případě se tedy neuplatní výluka ze soudního přezkumu na rozhodnutí o poskytnutí dotace ze státního fondu dle § 14 odst. 5 rozpočtových pravidel (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 - 44; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dostupná na www.nssoud.cz).

[28] Z ustanovení § 1 odst. 1 zákona o fondu vyplývá, že se zřizuje Státní zemědělský intervenční fond. Fond je právnickou osobou se sídlem v Praze. Fond náleží do působnosti Ministerstva zemědělství.

[29] Fond podle § 1 odst. 2 zákona o fondu v souladu s právními předpisy, právem Evropských společenství a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, mj. rozhoduje o poskytnutí dotace a kontroluje plnění podmínek poskytnutí dotace [písm. a)] a provádí programy strukturální podpory podle zvláštního právního předpisu a Program rozvoje venkova podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství upravujícího podpory pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „Program rozvoje venkova“) [písm. l)]. Zvláštním právním předpisem je v tomto smyslu zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, který v ustanovení § 2c odst. 1 uvádí, že Programem strukturální podpory a Programem rozvoje venkova se rozumí soubor opatření k provádění politiky podpory zemědělství v oblastech méně příznivých pro zemědělství, podpory rozvoje navažujících odvětví a podpory rozvoje venkova.

[30] Pro oblast poskytování dotací obsahuje zásadní právní úpravu ustanovení § 11 zákona o fondu. Podle prvního odstavce poskytuje fond dotace v souladu s tímto zákonem, zákonem o zemědělství, nařízením vlády vydanými k jejich provedení a podle přímo použitelných předpisů Evropských společenství upravujících financování společné zemědělské politiky. Druhý odstavec stanoví, že při rozhodování o poskytování dotací má Fond postavení orgánu veřejné správy. Konečně z třetího odstavce předmětného ustanovení plyne, že na řízení o poskytnutí dotace a rozhodování v něm se nevztahují lhůty pro vydání rozhodnutí, ustanovení o povinnosti umožnit účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, ustanovení o vyrozumění účastníků řízení o provádění důkazů mimo ústní jednání, ustanovení o provedení záznamu o provedení důkazu listinou a ustanovení o vydání usnesení při provádění důkazu ohledáním věci na místě podle správního řádu. Sedmý odstavec citovaného ustanovení pak uvádí, že při provádění programů strukturální podpory a Programu rozvoje venkova podle zvláštního právního předpisu postupuje fond podle odstavců 1 až 5 obdobně.

[31] Na rozhodování podle zákona o fondu se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 13a zákona o fondu).

[32] Stěžovatel v kasační stížnosti zpochybňuje, že by oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci bylo rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 odst. 1 s. ř. s.), které by zasahovalo do veřejných subjektivních práv žalobkyně.

[33] Pro zodpovězení této otázky Nejvyšší správní soud vyšel z ustálené judikatury vymezující rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví a zabývající se interpretací § 65

odst. 1 s. ř. s. Podle citovaného ustanovení *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[34] Základem pro posouzení věci je v daném případě otázka možnosti soudního přezkumu napadeného aktu (oznámení o ukončení administrace žádosti) vydaného stěžovatelem. Zákonný rámec pro rozsah přezkumné pravomoci soudů ve správním soudnictví je vymezen soudním řádem správním v ustanoveních § 4 ve spojení s § 2. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zavádí legislativní zkratku „správní orgán“. Tím se rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jakož i fyzická nebo právnická osoba nebo jiný orgán, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008 č. j. 4 Ans 9/2007 – 197, publikovaným pod č. 1717/2008 Sb. NSS, uvedl, že „*zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.*“ Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky. Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Lze tedy shrnout, že pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu je nutno, aby tento akt naplnil kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, publikovaný pod č. 2133/2010 Sb. NSS).

[35] Nutnost přezkumu aktů správních orgánů musí být v neposlední řadě posuzována vzhledem k ústavní povinnosti soudů poskytovat ochranu právům obsažené v ustanoveních čl. 90 Ústavy a čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež má na ústavní úrovni zásadní význam pro činnost správních soudů, když stanoví, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však není vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.* Tímto ustanovením Listina zakládá pravidlo „presumpce přezkumu“, které stanoví správním soudům povinnost podrobit přezkumu akty veřejné moci, pokud jejich přezkum není zákonem výslovně vyloučen.

[36] K tomu zdejší soud ve shora uvedeném rozhodnutí č. j. 4 Ans 9/2007 – 97 uvedl, že „*princip presumpce přezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu hraje dále roli širšího interpretačního vodítka pro případ pochybností o rozsahu kompetence správních soudů: v pochybnostech je nutné přezkum umožnit.*“ Není tedy možné připustit takový restriktivní výklad, který by vedl k omezení přístupu k soudu a zbavení fyzických a právnických osob právní ochrany. Ústavní povinnost obsažená v čl. 36 odst. 2 Listiny se odráží v ustanovení § 6 s. ř. s., který stanoví, že *z rozhodování ve správním soudnictví jsou vyloučeny věci, o nichž to stanoví tento nebo zvláštní zákon.* V souladu s uvedenými ústavně zakotvenými principy je nutno i toto ustanovení vykládat restriktivně a ze soudního přezkumu tak vyloučit pouze ty případy, které byly explicitně označeny zákonodárcem. Při řešení těchto otázek je možno odkázat na bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu, opírající se též o judikaturu Ústavního soudu (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 10. 2005, č. j. 1 Afs 86/2004 - 54, rozsudek ze dne 15. 12. 2005, č. j. 3 As 28/2005 - 89, rozsudek ze dne 29. 3. 2006, č. j. 2 Afs 183/2005 - 39).

[37] Pro úplné posouzení dané věci je proto nutno zkoumat, zda napadený akt fondu naplňuje znaky rozhodnutí správního orgánu, jak byly uvedeny shora.

[38] V prvé řadě je třeba posoudit, zda byl předmětný akt vydán správním orgánem ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Fond je podle § 1 odst. 1 zákona o fondu právnickou osobou. Není tedy pochyb o tom, že první podmínka pro založení soudního přezkumu napadeného aktu je splněna.

[39] Stejně tak Nejvyšší správní soud nemá pochyb, že při rozhodování o ukončení administrace žádosti žalobkyně o dotaci rozhodoval fond o právech a povinnostech žalobkyně spojených s poskytnutím dotace. Žadateli v průběhu procesu rozhodování o žádosti přísluší přinejmenším právo na projednání žádosti, právo na registraci, administrativní kontrolu žádosti či právo být vyzván v případě nedostatků žádosti [část A body 5.3, 5.4 písm. a) Pravidel]. Podepsáním dohody o poskytnutí dotace 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, stpět kontrolu oprávněných osob atd. – srov. zejm. část A body 3, 4, 11, 12 a 13). Naopak ukončením procesu administrace žádosti o poskytnutí dotace před uzavřením případné dohody o poskytnutí dotace je každý neúspěšný žadatel zasažen přinejmenším tím, že přišly vniveč všechny náklady, které vynaložil za účelem získání dotace (vyplňování formulářů, spotřeba kancelářských potřeb, časové zatížení atp.). Splněna je tak i druhá podmínka, že fond rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob.

[40] Třetí podmínkou je, že se rozhodování fondu děje v oblasti veřejné správy. Podle § 11 odst. 2 zákona o fondu má fond při rozhodování o poskytování dotací postavení orgánu veřejné správy. 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 odmítá argumentaci stěžovatele, že úkony fondu ve vztahu k žadateli o dotaci učiněné před uzavřením dohody o poskytnutí dotace nespádají pod pojem rozhodování o poskytování dotace. I negativní závěr fondu (ukončení administrace žádosti) odpírající žadateli možnost získat dotaci na připravovaný projekt představuje autoritativní rozhodnutí, které se může negativně projevit na právech žadatele o dotaci, neboť mu znemožňuje získat příspěvek na plánovaný projekt z veřejných rozpočtů.

[41] Tomuto výkladu odpovídá i názor zastávaný konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu, že poskytování dotací z veřejných rozpočtů je činností spadající do oblasti veřejné správy, konkrétně do oblasti veřejných financí (srov. shora citovaný rozsudek č. j. 2 As 52/2010 - 59 nebo rozsudek ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, publikovaný pod č. 2343/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 1. 2013, č. j. 7 As 173/2012 - 44). Pojmem veřejné finance rozumí teorie „specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé.“ Obsahem specifických finančních vztahů a operací je přitom mimo jiné stimulace ekonomických subjektů k určitému chování prostřednictvím dotací, pokut či daní (Hamerníková, B., Maaytová, A. a kol. *Veřejné finance*. 2. vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 11). Veřejné finance definuje rovněž § 2 písm. f), h) a i) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Také peněžní prostředky Státního zemědělského intervenčního fondu je nutno řadit mezi veřejné finance, a to dle § 6a zákona o fondu a § 3 písm. c) rozpočtových pravidel, podle něhož jsou peněžní prostředky státních fondů tzv. jinými peněžními prostředky státu.

[42] Právní vztah vzniklý poskytnutím dotace je tedy veřejnoprávním vztahem (srov. i usnesení Zvláštního senátu ze dne 7. 5. 2010, čj. Konf 14/2010 - 8, publikované pod č. 2115/2010 Sb. NSS), tím pádem rovněž rozhodnutí o vyřazení žádosti žadatele o poskytnutí dotace z procesu administrace této žádosti je rozhodováním v oblasti veřejné správy. I třetí podmínka pro založení soudního přezkumu je tedy splněna.

[43] Poslední – čtvrtý – znak spočívá v tom, že činností fondu jsou dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. V souladu s Pravidly [část A bod 3 písm. k)] není před podpisem dohody o poskytnutí dotace na dotaci právní nárok. Subjektům žádajícím o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova tedy nepřisluší veřejné subjektivní právo na poskytnutí dotace.

[44] Samotná existence veřejného subjektivního práva ovšem není nutnou podmínkou pro žalobní legitimaci ve správním soudnictví (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 15/2007 - 106, publikovaný pod č. 2066/2010 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42, publikovaném pod č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud se rozhodnutí správního orgánu negativně projeví v právní sféře žalobce.

[45] Za takový projev pak Nejvyšší správní soud považuje přinejmenším zmaření nákladů spojených s podáním žádosti o dotaci, jako jsou náklady na realizaci projektu, které žadatel financuje nejprve z vlastních zdrojů [část A bod 3 písm. d) Pravidel]. Pokud by v rámci Programu rozvoje venkova nebyla finanční podpora z veřejných rozpočtů vypsána, nelze vyloučit, že by žalobkyně o uskutečnění předmětného projektu vůbec neuvažovala. Na straně žalobkyně tak došlo k určitému legitimnímu očekávání získání finanční podpory, které ovšem naplněno nebylo a rovněž tím došlo k negativnímu projevu v její právní sféře, nemluvě o nezbytných transakčních nákladech neoddělitelně spojených se samotným podáním žádosti o podporu.

[46] Z uvedeného tedy vyplývá, že byl naplněn i čtvrtý znak, a to, že se jednalo o rozhodnutí správního orgánu, které bylo způsobilé se negativně projevit v právní sféře žalobkyně. Kumulativním naplněním prvků obsažených v ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 2 je tedy dána přezkumná pravomoc soudů ve správním soudnictví.

[47] Na tomto místě je opět vhodné připomenout, že ačkoliv v některých případech není stanoveno právo na poskytnutí určitého plnění ze strany správního orgánu, přesto se jedná o rozhodování, přezkoumatelné ve správním soudnictví. Potřeba tohoto soudního přezkumu, jakkoliv omezená na proceduru tohoto rozhodování, je totiž nezbytná přinejmenším z toho důvodu, že brání vybočování z mezí zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci (zabraňuje svévoli, čl. 2 odst. 2 Listiny), zamezuje diskriminačním jednáním a omezuje projevy korupce [srov. nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2556/07, ze dne 22. 7. 2009 (N 164/54 SbNU 93), <http://nalus.usoud.cz>, nebo shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 52/2010 - 59, bod 22).

[48] Stěžovatel v kasační stížnosti uvádí, že postup fondu před uzavřením dohody o poskytnutí dotace není správním řízením, a proto oznámení o ukončení administrace žádosti není správním rozhodnutím a nelze proti němu brojit správní žalobou. S touto argumentací stěžovatele se Nejvyšší správní soud neztotožnil. Jak již bylo vysvětleno výše, řízení o poskytnutí dotace představuje postup fondu po podání žádosti o poskytnutí dotace do ukončení řízení o žádosti, ať již formou uzavření dohody o poskytnutí dotace a následného ukončení řízení

o žádosti o proplacení výdajů projektu, tak ukončením administrace žádosti ve fázi před uzavřením dohody o poskytnutí dotace. V této souvislosti není rozhodné, že se na předmětné řízení aplikuje správní řád s určitými výjimkami stanovenými v § 11 odst. 3 zákona o fondu, neboť jak již bylo vyloženo výše, i negativní rozhodnutí o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace má dopad do právní sféry žadatele o dotaci (srov. zejm. bod [45] shora). Rozhodnutí o ukončení administrace žádosti tak nemůže být jiným procesním postupem dle § 158 správního řádu, neboť citovaným rozhodnutím fond rozhoduje o právech a povinnostech žadatele o dotaci, což se projevuje v právní sféře žadatele o dotaci (§ 158 odst. 1 správního řádu *a contrario*).

IV. B) Přípustnost opravného prostředku proti rozhodnutí o ukončení administrace žádosti

[49] Městský soud v napadeném usnesení dále dovodil, že proti rozhodnutí stěžovatele o ukončení administrace žádosti je přípustný řádný opravný prostředek – odvolání – k Ministerstvu zemědělství, proto věc postoupil ministerstvu k rozhodnutí o předmětném opravném prostředku podle § 46 odst. 5 s. ř. s.

[50] Podle § 81 odst. 1 správního řádu *může účastník podat odvolání proti rozhodnutí, pokud zákon nestanoví jinak.*

[51] Z právní úpravy citované výše (body [30] a [31]) vyplývá, že na rozhodování o poskytování dotace se vztahuje správní řád, nestanoví-li zákon o fondu jinak. Určité výluky z aplikace správního řádu obsahuje § 11 odst. 3 zákona, který na řízení o poskytnutí dotace vylučuje aplikaci ustanovení o vyznění účastníků řízení o provádění důkazů mimo ústní jednání, ustanovení o provedení záznamu o provedení důkazu listinou a ustanovení o vydání usnesení při provádění důkazu ohledáním věci na místě podle správního řádu. Možnost podat odvolání proti rozhodnutí vydanému v průběhu řízení o poskytnutí dotace zákon o fondu nevylučuje. Pravidla nicméně v části A bodu 3 písm. b) věta druhá stanoví, že na poskytování dotace se nevztahují obecné předpisy o správním řízení.

[52] Na rozhodování fondu o poskytnutí, resp. neposkytnutí dotace z Programu rozvoje venkova se tedy vztahuje správní řád (§ 13a zákona o fondu). Ten stanoví jako obecný řádný opravný prostředek odvolání, kterým lze napadnout rozhodnutí správního orgánu, neobsahuje-li zvláštní zákon úpravu jinou (§ 81 odst. 1 správního řádu). Zvláštní zákon – v tomto případě zákon o fondu – takovou výlukou neobsahuje. Byť výlukou z aplikace správního řádu obsahují Pravidla vydávaná Ministerstvem zemědělství, nelze k této procesní úpravě přihlížet, neboť je v rozporu se zákonem o fondu a jak již bylo vyloženo výše, podání odvolání proti rozhodnutí správního orgánu by bylo lze vyloučit toliko zákonnou úpravou, nikoliv interním předpisem Ministerstva zemědělství. Výluka z použití obecných předpisů o správním řízení obsažená v Pravidlech proto v projednávaném případě není aplikovatelná, jak správně dovodil městský soud.

[53] Je však nutno doplnit, že sama skutečnost, že relevantní procesní předpis upravuje řádný opravný prostředek ve formě odvolání, ještě neznamená, že jej lze v projednávaném případě využít. K tomu totiž musí existovat kompetenční norma, která by zakládala určitému správnímu orgánu povinnost rozhodovat o odvolání proti rozhodnutím žalovaného (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2008, č. j. Komp 1/2008 - 107, publikované pod č. 1911/2009 Sb. NSS).

[54] Takovou kompetenční normou je v projednávaném případě ustanovení § 9a písm. a) zákona o fondu, *podle něhož patří do působnosti ministerstva rozhodovat o odvolání podaném proti rozhodnutí*

Fondu, pokud tento zákon nestanoví jinak. Ministerstvo zemědělství je tak oprávněno rozhodovat o odvoláních podaných proti rozhodnutím fondu v řízení o poskytnutí dotace. Městský soud tedy v souladu se zákonem rozhodl o odmítnutí věci a jejím postoupení Ministerstvu zemědělství k rozhodnutí o odvolání dle § 46 odst. 5 s. ř. s.

VI. Závěr a náklady řízení

[55] O návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval, neboť o kasační stížnosti samotné rozhodl bezodkladně po předložení věci a po vykonání nezbytných procesních úkonů v řízení.

[56] K argumentaci žalobkyně, že stěžovatel bez jakéhokoli důvodu ukončil administraci jiné její žádosti o dotaci, se Nejvyšší správní soud blíže nevyjadřoval. Postup fondu vůči žalobkyni při administraci jiných žádostí o poskytnutí dotace je pro rozhodnutí této věci bezpředmětný. Žalobkyni jsou k dispozici jiné procesní prostředky, kterými se může bránit proti případným nezákonnostem v postupu fondu v jiných věcech týkajících se žalobkyně.

[57] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[58] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobkyně dosáhla v řízení o kasační stížnosti plného úspěchu, a proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému, který úspěšný nebyl. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, v tomto případě za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 9. 7. 2013, a paušální náhrady hotových výdajů s tímto úkonem spojených, ve výši 1×3.100 Kč a 1×300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d), § 13 odst. 3 citované vyhlášky], tedy celkem 3.400 Kč. Žalobkyně sice ve vyúčtování svých nákladů požadovala náhradu nákladů řízení i za úkony právní služby učiněné v řízení před městským soudem, nicméně o těchto nákladech již s konečnou platností rozhodl městský soud ve výroku II. napadeného usnesení; Nejvyšší správní soud proto žalobkyni náhradu nákladů řízení za úkony právní služby učiněné v řízení před městským soudem nepřiznal. Vzhledem k tomu, že zástupce žalobkyně je 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 žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 4.114 Kč. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 18. července 2013

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu