



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Jitky Zavřelové a Petra Mikeše v právní věci žalobkyně: **V30 s.r.o.**, se sídlem Vnější 920/30, Praha 4, zastoupená Mgr. Janem Bičistěm, advokátem se sídlem Rasochy 67, Uhlířská Lhota, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 11. 2020, čj. 15881/2020-MZE-14141, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 12. 2020, čj. 10 A 134/2020-11,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím z 25. 2. 2020, čj. SZIF/2020/0164357, Státní zemědělský intervenční fond (dále „Fond“ nebo „správní orgán I. stupně“) zamítl na základě § 11 zákona č. 265/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých souvisejících zákonů, žádost žalobkyně o poskytnutí platby pro mladé zemědělce pro rok 2016. Žalovaný k odvolání žalobkyně zrušil rozhodnutí Fondu v záhlaví uvedeným rozhodnutím a věc mu vrátil zpět k novému projednání. Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze.

[2] Těmto rozhodnutím předcházelo zamítavé rozhodnutí Fondu ze 7. 3. 2017, čj. SZFI/2017/0180075, které žalovaný k odvolání žalobkyně potvrdil rozhodnutím z 23. 8. 2017, čj. 39810/201-MZE-14141. Obě tato rozhodnutí zrušil Městský soud v Praze pro nepřezkoumatelnost rozsudkem z 12. 12. 2018, čj. 10 A 184/2017-50, a věc vrátil k novému projednání. Fond i žalovaný tak v dané věci rozhodovali již podruhé.

[3] Městský soud v nyní projednávané věci žalobu proti napadenému rozhodnutí usnesením odmítl jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nesměřovala totiž proti rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Tím je pouze rozhodnutí, kterým se zakládají, mění, ruší nebo závazně stanovují práva a povinnosti žalobce a představuje tak konečný zásah do subjektivních veřejných práv. Žalobkyně však napadla rozhodnutí, jímž došlo ke zrušení dosud nepravomocného rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Nejedná se tak o konečný zásah do práv a povinností žalobkyně, protože o předmětu řízení bude opětovně rozhodovat správní orgán I. stupně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[4] Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) napadla usnesení městského soudu kasační stížností.

[5] Městskému soudu předně vytkla, že rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017-35, na který městský soud odkazuje, dopadá na typově zcela odlišné situace. Ve věci stěžovatelky není důvodem procesního „ping-pongu“ rozdílnost názorů správního orgánu I. a II. stupně (naopak, jejich názor na spornou právní otázku byl stejný), ale umělé prodlužování řízení žalovaným, který místo, aby ve věci jako odvolací orgán sám rozhodl, nebo alespoň zavázal Fond jasným právním názorem, zrušil rozhodnutí Fondu pro nepřezkoumatelnost. To ovšem vede k prodlužování řízení. Žalovaný tak svým postupem navodil podmínky procesního „ping-pongu“ s cílem oddálit vydání rozhodnutí.

[6] Stěžovatelka uvedla, že postup správních orgánů zasáhl i do jejího subjektivního veřejného práva na rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Nepřiměřená délka řízení zasahuje také do její majetkové sféry. Dále namítla, že při zohlednění okolností případu již nelze zrušující rozhodnutí žalovaného považovat za pro ni příznivý krok. Mohlo tomu tak být, pokud by rozhodnutí Fondu bylo odvolacím orgánem zrušeno hned při prvním projednávání věci. Po téměř 4 letech vedení sporu ovšem rozhodnutí žalovaného, který ruší rozhodnutí Fondu pro nepřezkoumatelnost a neposkytuje žádnou věcnou argumentaci k věci, ač by mohl a dle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu poskytnout musí, porušuje subjektivní veřejná práva stěžovatelky. Fond totiž není vázán žádným věcným názorem a ve věci může rozhodnout libovolně. Pokud by Fond žádost opětovně zamítl, je pravděpodobné, že soud k žalobě opět zruší rozhodnutí Fondu i žalovaného a spor bude pokračovat bez věcného vyřešení rozhodné právní otázky.

[7] Předchozí rozsudek městského soudu, který zrušil obě původní rozhodnutí správních orgánů v dané věci, zavazuje podle stěžovatelky nikoliv Fond, ale přímo žalovaného, aby zajistil splnění rozsudkem uložených povinností, tj. aby vypořádal argumentaci uplatněnou stěžovatelkou. Městský soud tedy zavázal žalovaného, aby postupoval dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu a druhé rozhodnutí Fondu případně doplnil.

[8] Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, případně aby sám ve věci rozhodl.

[9] Současně s kasační stížností podala stěžovatelka také návrh na vydání předběžného opatření. Konkrétně požadovala, aby Nejvyšší správní soud žalovanému přikázal doplnit

pokračování

napadené rozhodnutí v souladu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tak že v odůvodnění tohoto rozhodnutí žalovaný vysloví právní názor, jímž je Fond při novém projednání věci vázán.

[10] Žalovaný se plně ztotožnil s napadeným usnesením. Podle jeho názoru stěžovatelka v kasační stížnosti předjímá výsledek opětovného posouzení věci Fondem a důvodnost stížnosti zakládá na předpokladu, že její žádost bude znovu zamítnuta. To je podle něj nepřipustné. Dále uvedl, že pokud má stěžovatelka za to, že správní orgány nedodržují v projednávání věci lhůty pro rozhodování, má podat žalobu na ochranu proti nečinnosti, nikoliv žalobu proti správnímu rozhodnutí. Domnívá se dále, že soudní řád správní nedává správním soudům možnost přezkoumat zrušující rozhodnutí odvolacího orgánu, jímž se věc vrací k novému projednání, ani přímo rozhodnutí orgánu prvního stupně jako tomu je ve věcech podle informačního zákona. Svůj názor podpořil odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu z 22. 8. 2019, čj. 3 As 276/2017-31. Závazný právní názor ve svém zrušujícím rozhodnutí dostatečně vyjádřil a doplnil, že Fond již vydal nové rozhodnutí ve věci.

[11] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka zopakovala, že žalovaný v napadeném rozhodnutí neuvedl závazný právní názor, ačkoliv to bylo jeho povinností. Prostý požadavek, aby se správní orgán I. stupně vypořádal s námitkami stěžovatelky nelze považovat za závazný právní názor. Tomuto požadavku navíc Fond v novém, v pořadí třetím, rozhodnutí nedostál. Vyhověl sice žádosti stěžovatelky, své rozhodnutí však neodůvodnil. Tento postup je podle stěžovatelky v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu, neboť znemožňuje aplikovat zamlčený právní názor na podobné případy a zamezit tak nedůvodným rozdílům. I když správní řád umožňuje vydat rozhodnutí bez odůvodnění v případech, že všem účastníkům plně vyhoví (§ 68 odst. 4 správního řádu), podle stěžovatelky tyto podmínky nebyly naplněny. Správní orgány navíc svými protichůdnými názory ve věci vytvořily nepřehlednou situaci a je tak v zájmu právní jistoty, aby v nezbytném rozsahu uvedly důvody, pro které nakonec účastníkům vyhověly. Nejvyšší správní soud by se proto měl vyjádřit i k otázce aplikovatelnosti § 68 odst. 4 správního řádu na opakovaná rozhodnutí správních orgánů.

[12] Správní orgány dříve zcela konkrétně vyložily, že stěžovatelka nemá na platby nárok. Při změně takového výkladu je podle názoru stěžovatelky nutné uvést alespoň prvky výkladu, které nyní správní orgán shledal nesprávnými. Bez vyjádření důvodů rozhodnutí hrozí, že žalovaný zahájí přezkumné řízení a rozhodnutí Fondu pro nesoulad s právními předpisy opět zruší. Chybějící vyjádření právního názoru brání i tomu, aby byl shodně aplikován i na další řízení stěžovatelky týkající se stejné právní otázky. Proto trvá na projednání kasační stížnosti.

[13] Stěžovatelka v důsledku vydání nového rozhodnutí Fondu vzala zpět svůj návrh na vydání předběžného opatření. V závěru požádala Nejvyšší správní soud, aby řízení ve věci přerušil do doby, než bude známo stanovisko žalovaného k jejímu podnětu k zahájení přezkumného řízení, které by mohlo vyjasnit obecnou pozici žalovaného k předmětné otázce.

[14] V dalším vyjádření z 20. 4. 2021 stěžovatelka uvedla, že jí žalovaný sdělil svůj záměr vyhovět její žádosti o poskytnutí dotace i za rok 2017. Dále zopakovala a rozvedla svoji

předchozí argumentaci, podle které je napadené rozhodnutí nezákonné pro chybějící závazný právní názor, a setrvala na požadavku projednat kasační stížnost. Situace stěžovatelky je navíc podle ní specifická, protože v dané věci jde již o druhé rozhodnutí žalovaného, který má proto povinnost zasáhnout natolik explicitně, aby třetí odvolání nebylo nutné.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[16] K přípustnosti kasačních námitek Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatelka kasační stížností napadla usnesení o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Jestliže totiž městský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti zkoumat pouze to, zda byly splněny zákonem stanovené důvody pro odmítnutí žaloby. Kasační soud se tedy nemůže zabývat argumentací stěžovatelky, která směřuje proti zákonnosti postupu správních orgánů v předmětné věci. Námitky týkající se vad rozhodnutí žalovaného, konkrétně námitka nedostatečného vyjádření závazného právního názoru v rozhodnutí žalovaného a nevypořádání odvolacích námitek stěžovatelky, což vyžadoval první rozsudek městského soudu, tedy souhrnně řečeno nerespektování závazného právního názoru vyjádřeného v předchozím rozsudku městského soudu, proto nejsou přípustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), neboť se sice opírají o důvody, které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., avšak nevztahují se k usnesení o odmítnutí žaloby.

[17] Klíčovou otázkou pro posouzení zákonnosti napadeného usnesení je, zda zrušující rozhodnutí žalovaného, kterým věc vrátil Fondu k dalšímu řízení, lze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. a podléhá tak přezkumu ve správním soudnictví.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí s právním názorem městského soudu. Otázkou, zda se v takové situaci jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., a tedy o rozhodnutí, které podléhá přezkumu ve správním soudnictví, se již opakovaně zabýval, na což poukázal městský soud i žalovaný. Z ustálené judikatury plyne, že termín „rozhodnutí“ ve smyslu legislativní zkratky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s. je nutno chápat jako úkony správních orgánů, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují veřejná subjektivní práva nebo povinnosti. Rozhodnutí, kterým odvolací orgán zruší rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k novému projednání, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., protože zrušujícím rozhodnutím odvolacího orgánu dojde pouze k vrácení věci do stadia řízení u orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Rozhodnutí odvolacího orgánu v této fázi nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se tímto rozhodnutím nezakládají účastníkům s konečnou platností práva ani povinnosti. Nemůže proto představovat zásah do práv účastníka. Předmět řízení se stále nachází ve sféře rozhodování veřejné správy (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu z 31. 3. 2010, čj. 9 As 30/2010-219, a z 14. 5. 2014, čj. 10 As 33/2014-34).

[19] Je pravda, že z tohoto obecného pravidla existují výjimky. Například správními soudy přezkoumatelné je rozhodnutí, kterým dozorčí orgán zruší nebo změní pravomocné

pokračování

správní rozhodnutí. Jde o zrušující rozhodnutí v rámci přezkumného řízení (rozsudek rozšířeného senátu z 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006-73, č. 1513/2008 Sb. NSS) nebo obnovy řízení (usnesení rozšířeného senátu z 26. 6. 2007, čj. 5 As 13/2006-46, č. 1427/2008 Sb. NSS). Důvodem přípustnosti žaloby v těchto případech je skutečnost, že zrušující rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení. Projednávaná věc však není takovým případem. Zrušením rozhodnutí Fondu došlo ke zrušení nepravomocného rozhodnutí. V projednávané věci tedy není důvod, aby se Nejvyšší správní soud odklonil od svého obecného právního závěru. Zrušovacím rozhodnutím žalovaného nemohlo být zasaženo do veřejných subjektivních práv stěžovatelky, jelikož o tom, zda má nárok na dotaci ve formě platby pro mladé zemědělce, znovu rozhodne správní orgán I. stupně. Proti jeho rozhodnutí bude mít stěžovatelka opět možnost obrany řádnými opravnými prostředky.

[20] Samotná skutečnost, že žalovaný zrušil rozhodnutí Fondu pro nepřezkoumatelnost a že tak učinil až ve „druhém kole“, poté co zamítavá rozhodnutí obou správních orgánů zrušil městský soud, nemůže založit přípustnost přezkumu zrušujícího rozhodnutí žalovaného. Na uvedených závěrech totiž tato okolnost nic nemění.

[21] Pokud jde o rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS, zmiňovaný městským soudem i stěžovatelkou, konstatuje Nejvyšší správní soud, že šlo o specifický případ, který nelze v dané věci aplikovat, a to zejména pro skutkové odlišnosti nyní souzené věci. Rozšířený senát připustil, že žadatel o informace může ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout. Připustil tedy ve specifických případech možnost podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně bez nutnosti vyčerpat řádné opravné možnosti (§ 68 písm. a) s. ř. s.). V takové situaci se však nyní projednávaná věc nenachází, neboť nejde ani o věc svobodného přístupu k informacím a ani nebylo u městského soudu žalobou napadeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Z rozsudku rozšířeného senátu je pro danou věc daleko podstatnější závěr, že rozšířený senát odmítl možnost podat žalobu proti zrušujícímu rozhodnutí odvolacího orgánu i v kontextu poskytování informací. Potvrdil výše uvedený obecný výklad dopadající na věci v běžném režimu správního řádu: „Obecně tedy platí, že rozhodnutí, kterým odvolací orgán zruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takové rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů. To platí v běžných věcech přezkoumávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem. Ostatně správní soud ani není ve výrokovém potenciálu rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí vybaven k tomu, aby takovéto negativní situaci efektivně čelil.“ (bod [27] citovaného rozsudku).

[22] Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatelky, že odvolací orgán navodil situaci procesního „ping-pongu“, zrušil-li rozhodnutí správního orgánu prvního stupně pro nepřezkoumatelnost poprvé. Tento postup postrádá podstatný rys procesního ping-pongu, a to opakované rušení a vracení rozhodnutí orgánu prvního stupně. Pokud má stěžovatelka za to, že správní orgány svým postupem neúměrně prodlužují řízení nebo nerozhodují

v zákonem stanovených lhůtách, musí kasační soud souhlasit s žalovaným, že proti takovému postupu je nutné se bránit žádostí o vydání opatření proti nečinnosti nadřízeným orgánem, žalobou na ochranu proti nečinnosti. Může také následně podat žalobou podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

[23] Kasační soud v nyní projednávané věci nemůže posuzovat a vyjadřovat se k v mezidobí vydanému novému rozhodnutí Fondu. Toto nové rozhodnutí není předmětem soudního přezkumu věci a kasační soud je při rozhodování o kasační stížnosti vázán skutkovým stavem ke dni vydání napadeného správního rozhodnutí (§ 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Z těchto důvodů se proto Nejvyšší správní soud nemohl zabývat namítaným neuvedením důvodů v novém rozhodnutí, ani otázkou použitelnosti § 68 odst. 4 správního řádu na opakovaná rozhodnutí správních orgánů.

[24] K návrhu stěžovatelky na vydání předběžného opatření a jeho následnému zpětvzetí Nejvyšší správní soud uvádí, že vzhledem k tomu, že o kasační stížnosti rozhodl bezodkladně, se těmito úkony již nezabýval.

[25] Nejvyšší správní soud se samostatně nezabýval ani návrhem stěžovatelky na přerušení řízení o kasační stížnosti, který obdržel společně s doplněním kasační stížnosti. Pro úplnost toliko uvádí, že k přerušení řízení neshledal důvody.

[26] Stěžovatelka odůvodnila svůj návrh tvrzením, že podala podněty k zahájení přezkumných řízení v souvislosti s jejími žádostmi o platby pro mladé zemědělce. Nejvyšší správní soud by měl podle ní vyčkat na stanoviska žalovaného k těmto podnětům. Uvedené skutečnosti však nenaplnují žádný z důvodů stanovených v § 48 odst. 1 a 2 s. ř. s., pro který soud, či předseda senátu musí řízení přerušit. Kasační soud neshledal uváděné skutečnosti relevantní ani s ohledem na ostatní zákonem jmenované důvody, pro které soud, či předseda senátu může řízení přerušit (odst. 3 a 4 dotčeného ustanovení). Podání podnětů vůči rozhodnutím, které nejsou předmětem přezkumu v nyní projednávané věci, není pro přerušení řízení relevantní. Jelikož kasační soud se v tomto řízení mohl zabývat pouze zákonností odmítnutí žaloby městským soudem, nebyla by ani žádná věcná argumentace žalovaného vyjádřená v rámci přezkumných řízení pro řízení o kasační stížnosti relevantní.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů dospěl k názoru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

pokračování

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

V Brně 29. dubna 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu