



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **V30, s. r. o.**, se sídlem Vnější 920/30, Praha 4, zastoupené Mgr. Janem Bičistě, advokátem se sídlem Rasochy 67, Uhlířská Lhota, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti odpovědi žalovaného ze dne 6. 5. 2019, sp. zn. 27RP22299/2018-14112, čj. 45718/2018-MZE-14112, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2019, čj. 3 A 116/2019-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

V nynější věci řeší soud otázku, zda je odpověď Ministerstva zemědělství na žádost o výjimku z dotačních pravidel rozhodnutím, které mělo být věcně přezkoumáno v řízení o správní žalobě.

I. Snížení dotace a obrana žalobkyně

[1] Žalobkyně požádala Státní zemědělský intervenční fond o dotaci z „Programu rozvoje venkova“ na rozvoj farmy Heřmanice a dne 11. 7. 2017 uzavřela s fondem dohodu o poskytnutí dotace. V první půli roku 2018 u ní proběhla kontrola; ze závěru z kontroly ze dne 19. 7. 2018 plyne, že byla „provedena korekce přijatelných výdajů ve výši 105 959,51 Kč“, a dále kontrola dospěla k závěru, že je třeba žalobkyni udělit sankci ve výši 63 575 Kč. Proti tomu podala žalobkyně námitky, směřovala je však jen proti překročení limitu částky na

oplocení pastvin. Námitky fond zamítl dne 27. 7. 2018. Žalobu proti vyřízení námitek odmítl městský soud usnesením ve věci 11 A 215/2018 (tak to aspoň tvrdí žalobkyně).

[2] Další postup se odvíjel ve dvou větvích (A a B):

A. Žádost o výjimku a odpověď na ni

Dne 6. 8. 2018 požádala žalobkyně Ministerstvo zemědělství o výjimku. Zde vysvětlovala, že ve sporném poli formuláře, na němž se podává žádost o dotaci, vyplnila vyšší hodnotu, než je hodnota limitní, protože se domnívala, že musí uvést úplnou částku, kterou na daný účel vynaložila.

Na žádost reagovalo ministerstvo **odpovědí ze dne 6. 5. 2019** (nazvanou *odpověď na žádost o výjimku*). Sdělilo žalobkyni, že její případ projednala přezkumná komise ministerstva, dospěla však k závěru, že žalobkyně se při vyplňování formuláře neřídila instrukcemi k podání žádosti. Nebylo tak možné udělit jí výjimku.

B. Oznámení o výši dotace a nesouhlas s ním

V oznámení o výši dotace ze dne 13. 9. 2018 fond žalobkyni sdělil, že jí poskytne částku nižší než původně požadovanou, protože žalobkyně nedodržela všechny stanovené podmínky (zejména nedodržela maximální limity pro jednotlivé položky projektu). Současně fond žalobkyni poučil, že se může obrátit na jeho centrální pracoviště s žádostí o prověření tohoto postupu.

Žalobkyně adresovala centrálnímu pracovišti fondu písemnost ze dne 27. 9. 2018, kterou nazvala *Nesouhlas s výší dotace/Odvolání/Námitka/Jiný postup*. Tvrdila, že žádné limity nepřekročila. Celá tato situace vznikla nedopatřením, když žalobkyně vyplňovala automatizovaný formulář; rozhodně nechtěla žádat o víc, než co bylo sjednáno.

Fond žalobkyni odpověděl dopisem ze dne 14. 11. 2018. Informoval ji o tom, že její podání projednala dne 26. 9. 2018 přezkumná komise Ministerstva zemědělství a že o výsledku přezkumu ji vyrozumí ministerstvo.

II. Řízení před správními soudy

[3] Proti **odpovědi ze dne 6. 5. 2019** podala žalobkyně „z opatrnosti“ žalobu. Popsala zde, že již dříve napadla u soudu akt nazvaný *Vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění*, ale soud žalobu odmítl. Pochopila, že bránit se musí až proti rozhodnutí – ale protože od doby vyřízení námitek adresovala fondu více písemností a současně od něj několik písemností obdržela, rozhodla se podat nyní žalobu proti odpovědi (pro případ, že by šlo o rozhodnutí). Zároveň žalobkyně podala proti téže odpovědi žalobu na ochranu před nezákonným zásahem.

[4] Městský soud v Praze vyloučil žalobu proti nezákonnému zásahu k samostatnému řízení a poté odmítl žalobu proti odpovědi, protože odpověď není správním rozhodnutím.

pokračování

[5] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Domnívá se, že vyloučení zásahové žaloby bylo nevhodné, a navrhla (vedle zrušení napadeného usnesení), aby NSS nařídil městskému soudu opětovně spojit řízení o obou žalobách a vést o nich společné řízení. Popsala průběh i výsledek dřívějšího řízení u městského soudu ve věci 11 A 215/2018 a vytkla městskému soudu, že předtím, než tehdy odmítl žalobu proti *vyřízení námitek proti kontrolnímu zjištění*, dostatečně nezkoumal *oznámení o výši dotace* ze dne 13. 9. 2018, které bylo připojeno v přílohách a které na rozdíl od *vyřízení námitek* bylo rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. To stěžovatelka tvrdí i z toho důvodu, že po *vyřízení námitek* jí bylo doručeno právě už jen *oznámení o výši dotace*. Odpověď ministerstva z 6. 5. 2019 je tak třeba považovat za rozhodnutí o odvolání proti *oznámení o výši dotace*.

[6] Stěžovatelka vytkla fondu i ministerstvu chaotický postup v celé věci. V *oznámení o výši dotace* nebyla řádně poučena o opravném prostředku, proto fondu adresovala onen *Nesouhlas/Odvolání/Námitku/Jiný postup*. Toto podání je třeba podle jeho obsahu považovat i za návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu (ostatně i správní řád používá pro návrh na zahájení sporného řízení termín *odvolání*, viz jeho § 141 odst. 9). Stěžovatelka dále kritizovala bod 12 (*Postupy pro odvolání a další postupy při neplnění podmínek pravidel*) Pravidel, kterými se stanoví podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014–2020.

[7] Podle žalovaného by kasační stížnost měla být zamítnuta. Odpověď na žádost o výjimku je obdobou sdělení, že správní orgán neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení – a takové sdělení není soudně přezkoumatelným rozhodnutím. Návrh na zahájení sporného řízení, jehož výsledek by soud mohl přezkoumat, pak stěžovatelka nepodala.

III. Právní hodnocení

[8] Kasační stížnost není důvodná. Městský soud správně uzavřel, že *odpověď na žádost o výjimku* není rozhodnutím, a proto ji není možné přezkoumat v řízení o správní žalobě.

Městský soud mohl vyloučit zásahovou žalobu k samostatnému projednání

[9] Návrhu na to, aby NSS nařídil městskému soudu opětovné spojení žaloby v této věci a žaloby proti nezákonnému zásahu, nelze vyhovět (ani kdyby byl výrok rozsudku NSS rušící).

[10] Soud prvního stupně má obecně značnou šíři uvážení v tom, zda podle § 39 s. ř. s. spojí samostatné žaloby, nebo zda naopak vyloučí žaloby s odlišným předmětem řízení k samostatnému projednání – a ani samotná nesprávnost této jeho úvahy neznamená, že by jeho rozhodnutí ve věci mělo být zrušeno pro nezákonnost (srov. rozsudek NSS ze dne 30. 4. 2008, čj. 1 Afs 15/2008-100). Neodpovídá zákonu, aby soud vylučoval věci k samostatnému řízení jen proto, že žaloba napadá větší množství rozhodnutí – pokud tato rozhodnutí mají stejný skutkový i právní základ a jsou prakticky totožná. Ustanovení § 39 s. ř. s. totiž neslouží k tomu, aby soud uměle „vyráběl“ nové soudní věci (k tomu srov. rozsudky NSS ze dne 1. 2. 2006, čj. 1 Afs 24/2005-70, č. 888/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 22. 2. 2006, čj. 1 Afs 127/2005-105). O takový případ tu ale nejde. Stěžovatelka má pravdu

v tom, že obě žaloby mají stejný skutkový základ. Jde ale stále o návrhy spadající pod dva různé žalobní typy, které od stěžovatelky vyžadují odlišná právní i skutková tvrzení a od soudu pak procesní postup podle odlišných pravidel. NSS proto nesouhlasí s tím, že by vyloučením věci městský soud pochybil.

Odpověď na žádost o výjimku není rozhodnutím

[11] Soud se nemůže blíže vyjádřit k řízení, které bylo vedeno před městským soudem ve věci 11 A 215/2018. Rozhodnutí v této věci není ani evidováno v jeho informačním systému; tím méně je pak soudu známo, jak vypadal spis a jeho přílohy. Obecně však nelze žádat, aby soud sám hledal v přílohách připojených k žalobě správní akt, který by případně mohl být způsobilejším předmětem řízení než ten, který stěžovatelka sama v žalobě označila. Pokud si sama stěžovatelka nebyla jistá, který akt napadnout, mohla přece podat žalobu proti oběma.

[12] Krom toho ani oznámení o výši dotace není rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., stejně jako jím není odpověď na žádost o výjimku ze dne 6. 5. 2019 ani dopis ze dne 14. 11. 2018.

[13] V oznámení o výši dotace byla stěžovatelka poučena, že pokud nesouhlasí s konečnou výší dotace, může se obrátit na centrální pracoviště fondu se žádostí o prověření postupu regionálního orgánu fondu. K tomu ji fond odkázal na kapitoly 12 podmínek pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014–2020. Podle písmena b) této kapitoly může příjemce dotace, který nesouhlasí s postupem regionálního orgánu, postupovat dvěma způsoby:

1. obrátit se na centrální pracoviště fondu se žádostí o prověření postupu regionálního orgánu. Pokud nesouhlasí ani s vysvětlením centrálního pracoviště, může se obrátit se žádostí o přezkum na přezkumnou komisi Ministerstva zemědělství, které mu pak písemně sdělí výsledek projednání žádosti.
2. podat na Ministerstvo zemědělství návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu. Za podání návrhu je příjemce dotace povinen zaplatit poplatek.

[14] Stěžovatelka využila postup podle bodu 1. Jak ovšem správně uvedl městský soud a jak to ostatně plyne i z textace kapitoly 12 písm. b) bodu 1 podmínek, pokud příjemce není se svou žádostí o přezkum úspěšný, zůstává sdělení ministerstva jen pouhým neformálním vyjádřením postoje k věci. Přílehlavé je přirovnání k přezkumnému řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu. Účastník může podle tohoto ustanovení dát podnět k provedení přezkumného řízení, který však není návrhem na zahájení řízení. Jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do třiceti dnů podateli. I podle kapitoly 12 písm. b) bodu 1 podmínek může centrální pracoviště poskytnout příjemci dotace jen „vysvětlení“ a ministerstvo mu jen může „sdělit výsledek“ projednání žádosti. Už z toho je zřejmé, že „žádost o prověření“ ani „žádost o přezkum“ nemůže vést k vydání rozhodnutí v tom smyslu, jak ho chápe soudní řád správní či správní řád. Sama stěžovatelka ostatně podotkla, že ministerstvo nemůže v podmínkách pro poskytování dotace vytvářet speciální řízení, resp. speciální systém opravných prostředků, který by chtěl konkurovat systému vytvořenému správním řádem. Příjemci dotace se tu nabízí jen postup vně systému obvyklých formálních opravných prostředků, který mu v některých případech může přinést příznivější výsledek i mimo správní řízení.

pokračování

[15] Takové správní řízení tím ovšem není vyloučeno. Pokud centrální pracoviště fondu ani přezkumná komise ministerstva příjemci dotace nevyhoví – nebo pokud příjemce nehodlá tento neformální způsob využít –, je tu i formální cesta podle kapitoly 12 písm. b) bodu 2 podmínek, tedy návrh na zahájení sporného řízení. Protože je dohoda o poskytnutí dotace veřejnoprávní smlouvou, řeší se spory z ní ve sporném řízení podle § 141 a násl. správního řádu. To se zahajuje na návrh toho, kdo nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany, zde tedy na návrh stěžovatelky podaný k ministerstvu (tak již rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, č. 2984/2014 Sb. NSS). Rozhodnutí vydané ve sporném řízení lze napadnout odvoláním (§ 81 odst. 1 a § 141 odst. 9 správního řádu). Teprve toto rozhodnutí o odvolání je pak rozhodnutím podle § 65 s. ř. s., proti němuž je možné podat žalobu ke správnímu soudu.

[16] Stěžovatelka ale žádný návrh na zahájení sporného řízení nepodala, takže v tomto řízení nemohlo být vydáno ani rozhodnutí v prvním stupni, natožpak rozhodnutí odvolací. Její podání ze dne 27. 9. 2018 nazvané *Nesouhlas/Odvolání/Námitka/Jiný postup* nelze za takový návrh považovat, i když to stěžovatelka začala ve své kasační stížnosti tvrdit (před městským soudem takto ani neargumentovala). Soud připouští, že není pro laika vždy snadné podat správně žádost o dotaci a vyznat se v systému neformálních dotačních nápravných postupů a opravných prostředků. Je však věci takového laika, aby si v této situaci nechal poradit a vyhledal již v této fázi právní pomoc, pokud se sám ve věci dobře neorientuje. Jestliže to neudělá, nemůže s úspěchem zpětně tvrdit, že svým podáním, které neslo čtyři různé názvy, vlastně minil podat návrh na zahájení sporného řízení – protože to se z jeho názvu ani obsahu nedalo ani při nejlepší vůli poznat. Krom toho stěžovatelka se ani neohradila proti dopisu ze dne 14. 11. 2018, kterým jí fond v reakci na toto podání sdělil, že se věci bude zabývat přezkumná komise (k níž současně mířila též žádost o výjimku). Nedala tedy najevo, že hodlala svým podáním iniciovat něco jiného než přezkum u ministerstva podle kapitoly 12 písm. b) bodu 1 podmínek.

[17] Stěžovatelka se mylí také v tom, že správní řád používá v § 141 odst. 9 pro návrh na zahájení sporného řízení termín *odvolání*. Tento pojem byl jedním z výrazů, které stěžovatelka použila v nadpisu svého podání ze dne 27. 9. 2018, a z toho stěžovatelka usuzuje, že její podání mělo být považováno za návrh na zahájení sporného řízení. Ustanovení § 141 odst. 9 se ale nijak nevyjadřuje k vlastnímu návrhu na zahájení sporného řízení, jen omezuje rozsah odvolacího přezkumu ve věcech sporného řízení. Stěžovatelka tu tak zřejmě přehlíží, že i sporné řízení je (může být) dvojinstanční, a směšuje pojmy *návrh na zahájení sporného řízení* a *odvolání proti rozhodnutí o tomto návrhu*.

[18] Neobstojí ani námitka, že stěžovatelka nebyla v *oznámení o výši dotace* řádně poučena o opravném prostředku. Jak už bylo řečeno, toto oznámení není rozhodnutím, proto jeho autor není povinen dodržovat náležitosti správního rozhodnutí, zejména pak zahrnout do něj poučení o opravném prostředku v takové podobě, jakou vyžaduje § 68 odst. 1 a 5 správního řádu. Fond stěžovatelce jen sdělil, že může použít neformální postup, tedy přezkum u přezkumné komise ministerstva. Návrh na zahájení sporného řízení pak vůbec není opravným prostředkem, protože po uzavření veřejnoprávní smlouvy se její strany ocitají v rovnoprávném postavení a neprobíhá mezi nimi správní řízení (resp. fond nevede řízení s příjemcem dotace). Návrh na zahájení sporného řízení je zde obdobou žaloby k civilnímu soudu mezi dvěma soukromými osobami. Fond jako jedna ze stran smlouvy usoudil, že

stěžovatelka nesplnila všechny podmínky pro poskytnutí dotace v požadované výši, a rozhodl se jí dotaci snížit. V takové situaci mohla stěžovatelka podat návrh na zahájení sporného řízení, jak o tom byla informována v kapitole 12 písm. b) bodu 2 podmínek, místo aby se domáhala „*poučení o opravném prostředku*“ (osoba, která sdělí svému smluvnímu partnerovi důvod, pro nějž nehodlá splnit svůj závazek ze smlouvy v plném rozsahu, jej nemusí informovat o tom, že se může proti jejímu postupu bránit návrhem podaným k třetí straně).

IV. Závěr a náklady řízení

[19] NSS proto kasační stížnost zamítl.

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení nevznikly žádné náklady vymykající se z běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 6. května 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu