



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **V30 s.r.o.**, se sídlem Vnější 920/30, Praha, zast. Mgr. Janem Bičíštěm, advokátem se sídlem Rasochy 67, Uhlířská Lhota, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 33, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 1. 2021, č. j. 10 A 135/2020 - 9,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení shora citovaného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým městský soud odmítl její žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu (tzv. zásahová žaloba). Nezákonný zásah spatřovala stěžovatelka v tom, že žalovaný přípisem ze dne 15. 10. 2020, č. j. SZIF/2020/0611680, zahájil řízení o vrácení dotace poskytnuté v rámci opatření „*Zahájení činnosti mladých zemědělců*“ a současně ji vyzval k vrácení dotace.

II. Rozhodnutí městského soudu

[2] Městský soud v záhlaví označeným usnesením stěžovatelčinu žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítl. Dospěl totiž k závěru, že stěžovatelka zásahovou žalobou brojí proti úkonu žalovaného, který zásahem na první pohled být nemůže. Zahájením řízení o vrácení dotace totiž stěžovatelce nebyla uložena žádná povinnost ani nebylo nikterak

zasaženo do její právní sféry a výzva k vrácení dotace nemá donucovací povahu. Bude-li v následujícím řízení rozhodnuto o vrácení dotace, bude stěžovatelka moci proti rozhodnutí vydanému v posledním stupni podat žalobu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., v níž může namítat i vady předcházejícího správního řízení. Stěžovatelka z procesní opatrnosti pro případ, že by městský soud nepovažoval úkon žalovaného za zásah, označila žalobu též jako žalobu proti rozhodnutí. Podle městského soudu však oznámení o zahájení řízení z moci úřední není rozhodnutím po formální ani materiální stránce.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[3] Stěžovatelka proti usnesení městského soudu brojí kasační stížností. Nesouhlasí s názorem městského soudu, že žalovaný nezasáhl do její právní sféry a že úkon, kterým bylo zahájeno řízení o vrácení dotace, nemá donucující povahu. Žalovaný totiž tímto úkonem stěžovatelku zároveň vyzval k uhrazení částky 607 972 Kč. Řízení podle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění relevantním pro projednávanou věc, je materiálně exekucním řízením, čemuž odpovídá i bezpodmínečná výzva k uhrazení uvedené částky. Při postupu podle § 11a zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu měl žalovaný uvést správní akt, který by založil neoprávněnost sporné dotace. Stěžovatelka dále poukazuje na to, že s žalovaným uzavřela dne 8. 3. 2017 veřejnoprávní smlouvu (dohodu), čímž se zavázala k plnění podmínek stanovených v Obecných podmínkách pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2014-2020 pro 2. kolo žádostí (dále jen „Pravidla“). Podle čl. 12 písm. c) Pravidel však platí, že „[v] *případě neoprávněné platby dotace postupuje SZIF podle přímo použitelných předpisů EU a zákona o SZIF*“. Pro smluvní aplikaci zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu je tedy stěžejní vyřešení otázky neoprávněnosti platby (např. ve sporném řízení). Do té doby se však musí žalovaný řídit striktně dohodou, v níž má se stěžovatelkou rovné postavení. Žalovaný tak nebyl oprávněn řízení zahájit – i kdyby se později ukázalo, že platba byla neoprávněná, bylo by zahájení řízení nezákonné, protože nebyly splněny podmínky pro zahájení v době, kdy k zahájení řízení došlo.

[4] Podle stěžovatelky výzva k uhrazení částky 607 972 Kč zcela jednoznačně představuje bezprostřední zásah do jejích majetkových práv, neboť musí této výzvě vyhovět. V souladu se zásadou presumpce správnosti veřejnoprávního aktu je na výzvu nutno pohlížet jako na bezvadný právní akt, dokud nebude stanoveným způsobem zrušena. Pro stěžovatelku je taková výzva právně závazná a předpokládá se její správnost. Odmítnutím splnit výzvu by stěžovatelka porušila uloženou povinnost. Pokud totiž byl žalovaný oprávněn vyzvat k vrácení dotace, byla stěžovatelka též povinna takovou výzvu splnit. Podle stěžovatelky musel žalovaný postavit najisto, že byla dotace vyplacena neoprávněně, aby vůbec mohl zahájit řízení o vrácení dotace, a není tak o čem vést řízení s výjimkou ověření, že částka dotace nespadá do limitů, do kterých se vrácení nepožaduje. Obdobně v odvolacím řízení by se řešily pouze formální podmínky vrácení dotace, nikoliv podstata věci, zda byla dotace vyplacena neoprávněně. Navíc je do práv stěžovatelky zasaženo též tím, že je (a bez ohledu na výsledek řízení též bude) možné ji považovat za osobu, která neplní správním orgánem uložené povinnosti. Závěrem stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným usnesením městského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelka je řádně zastoupena v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Podle § 82 s. ř. s. „[k]aždý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením (dále jen ‚zásah‘) správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu přímo zasaženo, může se žalobou u soudu domáhat ochrany proti němu nebo určení toho, že zásah byl nezákonný“. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS: „Pokud je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem ‚zásahem‘ ve smyslu legislativní zkratky v § 84 s. ř. s., i kdyby byla tvrzení žalobce pravdivá, musí být taková žaloba odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu.“

[9] Judikatura Nejvyššího správního soudu dovodila, že některé postupy správních orgánů, ač mohou vyústit ve správní rozhodnutí, mohou též představovat nezákonný zásah. Jedná se především o zahájení a vedení daňové kontroly (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, č. 735/2006 Sb. NSS). Samotný průběh daňové kontroly může být natolik invazivní, že při jejím nezákonném vedení lze hovořit o nezákonném zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (jedná se např. o prohlídky v podnikatelských prostorách, provádění místního šetření nebo zadržování dokumentů podnikatele). Takové úkony totiž mohou subjektu způsobit újmu bez dalšího; navíc daňová kontrola nemusí nutně vést k vydání rozhodnutí, proti kterému by bylo možno brojit opravnými prostředky a žalobou podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Za nezákonný zásah naopak zásadně nelze považovat čistě procesní úkon, jehož nezákonnost se může projevit teprve v rozhodnutí ve věci samé a sám o sobě se ve sféře účastníka řízení neprojeví.

[10] Stěžovatelka se domnívá, že jí žalovaný způsobil újmu tím, že jí výzvou uložil povinnost vrátit vyplacenou dotaci 607 972 Kč. Nejvyšší správní soud však již v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005 - 65, č. 603/2005 Sb. NSS, uvedl, že „[p]řípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistět v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky

zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.“ Za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. by tedy bylo možno považovat takovou výzvu, která je pro svého adresáta závazná a je na něm přímo vynutitelná.

[11] V nyní posuzované věci žalovaný napadeným úkonem toliko zahájil řízení o vrácení dotace a současně vyzval k uhrazení částky, neboť dle jeho kontrolních zjištění měl za to, že byla dotace vyplacena neoprávněně. Z ničeho nevyplývá, že by byla stěžovatelka výzvou vázána a bylo by možno bez dalšího přikročit k vymáhání uvedené částky. Naopak, písemnost je označena jako „*Zahájení řízení o vrácení dotace v rámci opatření 6.1.1. Zahájení činnosti mladých zemědělců (PE611)*“ a je ukončena poučením, že je stěžovatelka oprávněna se vyjádřit k podkladům rozhodnutí, což je typické pro fázi řízení před vydáním rozhodnutí ve věci samé. Žalovaný evidentně mínil seznámit stěžovatelku s kontrolními zjištěními a v zájmu hospodárnosti řízení ji rovnou vyzval ke vrácení dotace pro případ, že by stěžovatelka se zjištěními žalovaného, jakož i s jeho závěry, souhlasila. Žalovaný zahájil řízení o vrácení dotace poté, co při kontrole podle § 12a zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu zjistil skutečnosti, na jejichž základě měl dotaci za neoprávněnou, a již při zahájení řízení tedy mohl stěžovatelku seznámit se svým názorem.

[12] Nadto je třeba upozornit, že výzva žalovaného neobsahuje lhůtu ani poučení o důsledcích nevyhovění výzvě. Je tedy zřejmé, že žalovaný práva a povinnosti stěžovatelce nestanovil a výzvu bez rozhodnutí ve věci samé (tedy bezprostředně) vymoci nemůže. Do subjektivních práv stěžovatelky by evidentně bylo zasaženo, kdyby žalovaný na základě výzvy částku ve výši 607 972 Kč na stěžovatelce vymohl, tak tomu ovšem v posuzovaném případě není. Za takové situace je sice pochopitelné, že byla stěžovatelka stížena subjektivním pocitem nejistoty, nicméně do jejích subjektivních práv, kterým by soud mohl poskytnout ochranu, zasaženo nebylo. Nejvyšší správní soud má nadto pochybnost, že stěžovatelka skutečně měla důvod obávat se, že bude splnění výzvy vymáháno, když žalovaný stěžovatelce zaslal dne 30. 10. 2020 (tedy před podáním žaloby k městskému soudu dne 15. 12. 2020) písemnost vedenou pod č. j. SZIF/2020/0674775, v níž jasně uvedl, že neuhrazení částky bere na vědomí a že „*požadovanou částku je nutné uhradit příjemcem dotace [stěžovatelkou] do dne vykonatelnosti rozhodnutí ve věci, tedy 60. den od doručení rozhodnutí. Rozhodnutí v dané věci však nebylo Fondem [žalovaným] dosud vydáno.*“ Obdobný závěr platí též pro její obavu z toho, že bude považována za osobu, která neplní správním orgánem uložené povinnosti, neboť povinnost vrátit vyplacenou dotaci jí nebyla uložena, a rovněž se tak jedná pouze o její pocit ohrožení.

[13] Ani samotné zahájení řízení o vrácení dotace nelze považovat za nezákonný zásah. I zde platí, že je nezákonnému zásahu imanentní donucující povaha, kterou však zahájení řízení nemá. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 31. 1. 2011, č. j. 2 Aps 4/2010 - 63, č. 438/2011 Sb. NSS: „*Pokud úkon správního orgánu nemá donucující povahu, byť by byl učiněn v rozporu se zákonem, nebo pokud by naopak nedošlo ze strany správního orgánu k provedení úkonu, který zákon vyžaduje, může se jednat pouze o vadu správního řízení. Takovým úkonem (či jeho absencí) však nemůže být bezprostředně zasaženo do svobodné sféry jednotlivce (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, č. j. 5 Aps 6/2009 - 202). Pro srovnání je vhodné odkázat na provádění daňové kontroly, která pojmově může být nezákonným zásahem, neboť daňový subjekt může být v rámci daňové*

pokračování

kontroly – vedle možnosti uplatnění svých procesních oprávnění - podroben i řadě omezení donucující povahy (např. opakovaná místní šetření), která jsou způsobilá do jeho svobodné sféry zasáhnout, aniž by navíc muselo být vždy vydáno správní rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004 - 110, publ. pod č. 735/2006 Sb. NSS). V tomto případě však stěžovatel výslovně považoval za zásah zahájení řízení o odstranění stavby, které nemá ve vztahu ke stěžovateli přímý donucovací charakter.“ Ačkoliv se v odkazovaném případě jednalo o zahájení řízení o odstranění stavby, obdobně lze i v nyní posuzované věci dojít k závěru, že samotným zahájením řízení o vrácení dotace k zásahu do práv stěžovatelky nedošlo. Nelze kategoricky vyloučit, že by k invazivním úkonům (podobným těm činěným při daňové kontrole) zasahujícím do stěžovatelčiných práv mohlo teoreticky dojít při provádění kontroly žalovaným; to ovšem stěžovatelka ani netvrdí a proti postupu žalovaného při kontrole nebrojí.

[14] Na výše uvedeném ničeho nemění ani stěžovatelkou vznesené argumenty ohledně nezákonnosti postupu žalovaného. Pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti je totiž nerozhodné, zda žalovaný zahájil řízení o vrácení dotace protizákonně. I kdyby měla stěžovatelka pravdu, že může být řízení o vrácení dotace zahájeno teprve poté, co je ve sporném řízení postavena najisto neoprávněnost vyplacené dotace, nic by to neměnilo na tom, že k dotčení stěžovatelčiných práv dojde teprve konečným rozhodnutím. Ani v případě konstatování neoprávněnosti dotace v jiném rozhodnutí stěžovatelka nepřijde o možnost brojit proti takovému závěru. Nesplnění podmínek pro zahájení řízení bude stěžovatelka moci namítat v případném řízení o žalobě proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., soudní ochrana jí tedy i v tomto ohledu bude poskytnuta; není totiž pochyb o tom, že bude-li žalovaný trvat na vrácení dotace, bude k tomu muset stěžovatelku zavázat konečným rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkumu (k tomu srov. nedávný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 4 Afs 253/2020 - 31, v němž se sice zdejší soud věnoval jiné právní otázce, nicméně meritorně projednaná žaloba v dané věci směřovala právě proti konečnému rozhodnutí o vrácení dotace v režimu § 11a zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu).

[15] Stěžovatelce nic nebrání vyčkat konečného rozhodnutí, proti němuž může brojit zákonem předvídanými způsoby a následně jí může být poskytnuta soudní ochrana v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Zásahová žaloba slouží k ochraně subjektivních práv před postupy veřejné moci, proti nimž není jiné ochrany, a proto je v § 85 s. ř. s. zakotvena její subsidiarita vůči ostatním žalobním typům. Ačkoliv za určitých okolností může zásah být spojen s řízením či postupem správního orgánu vedoucím k vydání rozhodnutí, nelze prostřednictvím zásahové žaloby docílit „předstižného“ posouzení jednotlivých procesních úkonů, které samy o sobě nemají povahu zásahu podle § 82 s. ř. s. (srov. *mutatis mutandis* usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014 - 55, č. 3566/2017 Sb. NSS). V nyní posuzované věci nic nenasvědčuje tomu, že by žalovaný učinil úkon, který by mohl mít povahu zásahu.

[16] Lze tedy uzavřít, že napadený úkon žalovaného (zahájení řízení o vrácení dotace spojené s výzvou) nemohou představovat nezákonný zásah ve smyslu § 82 s. ř. s., a městský soud tak nepochybil, když žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl. Pro úplnost je třeba též zmínit, že městský soud nepochybil ani v tom, že nepovažoval napadený úkon za rozhodnutí, neboť jím nebyl ani v materiálním, ani formálním smyslu –

písemnost nebyla jako rozhodnutí označena a nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti stěžovatelky.

V. Závěr a náklady řízení

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[18] 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. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

V Brně dne 4. června 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu