



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **SPV Pelhřimov, a.s.**, se sídlem Plevnice 42, Olešná, zastoupená JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Jungmannova 24, Praha 1, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 33, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2021, čj. 17 A 45/2020-123,

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] Žalobkyně se žalobou domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v neschválení (nerozhodnutí o) její žádosti ze dne 28. 6. 2019 o platbu v rámci dříve schválené dotace na projekt „*Modernizace technologií chovu prasat s vyšší integrací ICT a vytvoření srovnatelných metodik výpočtů*“ a na to navazující uzavřené dohody o poskytnutí dotace. Brojila proti sdělení žalovaného, který nevydání rozhodnutí odůvodnil probíhajícím auditem Evropské komise (Generálního ředitelství pro zemědělství a rozvoj venkova) ke střetu zájmů. Pokud by soud schválení žádosti nepovažoval za správní

rozhodnutí, pak podle žalobkyně nečinnost žalovaného naplňuje znaky nezákonného zásahu.

[2] Městský soud v Praze žalobu shora uvedeným usnesením odmítl jako nepřipustnou s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Poukázal na to, že správní řízení soudní je postaveno na principu subsidiarity, a je tedy třeba nejprve vyčerpat prostředky obrany, které nabízí příslušné správní předpisy. V daném případě (bez ohledu na to, zda by postup žalovaného byl nečinností či zásahem) je fakticky tímto prostředkem obrany vyvolání sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu, který následně vyústí ve vydání správního rozhodnutí. Tím bude prostředek obrany vyčerpán a proti rozhodnutí bude možno bránit se žalobou dle § 65 s. ř. s. Žalobkyně návrh na zahájení takového řízení k Ministerstvu zemědělství podala, přičemž petit návrhu je shodný s petitem žalobním.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3] Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost. Tvrdí, že podala k Ministerstvu zemědělství podnět k učinění opatření proti nečinnosti, avšak to žádné opatření neučinilo, a proto podala žalobu. Z důvodů procesní opatrnosti sice podala také návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu, ale ani v tomto řízení jí nebyla žádná ochrana poskytnuta.

[4] Podle stěžovatelky je závěr o nevyčerpání prostředků nápravy nesprávný. Obecným prostředkem nápravy je podnět k učinění opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu. Některé právní předpisy sice mohou obsahovat také zvláštní prostředky nápravy, ale v případě zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (dále jen „zákon o SZIF“), podle kterého žalovaný postupuje při poskytování a vyplácení dotací, tomu tak není. Stěžovatelka proto bezvýsledně vyčerpala prostředky nápravy tím, že podala podnět k opatření proti nečinnosti, který nevedl k nápravě.

[5] Odmítá závěr městského soudu, podle kterého pouze proto, že právním titulem poskytnutí dotace je v tomto případě veřejnoprávní smlouva uzavřená namísto vydání správního rozhodnutí, by žalobkyně před podáním žaloby musela ještě vyčkat na rozhodnutí sporu z veřejnoprávní smlouvy. Takový závěr nemá oporu v soudním řádu správním. Návrh na zahájení sporu z veřejnoprávní smlouvy není prostředkem, který by správní řád stanovoval na ochranu před nečinností, ale jedná se o institut zaměřený obecněji na řešení jakýchkoliv sporů z veřejnoprávní smlouvy. V této věci navíc ani podání návrhu na zahájení řízení z veřejnoprávní smlouvy nevedlo k nápravě nezákonné nečinnosti a Ministerstvo zemědělství neučinilo v daném řízení od srpna 2020 žádný úkon. I kdyby proto stěžovatelka přijala výklad městského soudu, lze říci, že i daný prostředek vyčerpala. Bylo by v rozporu se smyslem žaloby na ochranu proti nečinnosti, pokud by byla stěžovatelka nucena se nyní domáhat soudní ochrany i před nečinností Ministerstva zemědělství, aby dosáhla soudní ochrany před nečinností žalovaného.

[6] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhl její zamítnutí a ztotožnil se s napadeným usnesením městského soudu. Prostředek nápravy musí být výslovně zakotven v procesním předpisu upravujícím řízení před správním orgánem a musí být v dispozici

pokračování

žalobce (stěžovatelky). V tomto případě se jedná o Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014-2020 vydaná Ministerstvem zemědělství dne 2. 9. 2017, čj. 53686/2017-MZE-14113 (dále jen „pravidla“), která v čl. 12 písm. b) uvádí, že se příjemce dotace může obrátit s žádostí o přezkum na Přezkumnou komisi Ministerstva zemědělství. Dále je tam uvedeno, že příjemce dotace může na Ministerstvo zemědělství podat návrh na zahájení sporného řízení. Obdobná myšlenka již byla vyslovena i v rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2021, čj. 6 Afs 249/2019-25. Nelze proto souhlasit s tím, že stěžovatelka využila dostupné prostředky nápravy. Jak uvedl i krajský soud s odkazem na rozsudek NSS ze dne 7. 11. 2013, čj. 9 Afs 38/2013-53, smlouva o poskytnutí účelové dotace je veřejnoprávní smlouvou. V případě námitky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana smluvním stranám poskytována prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu. V daném řízení bude vydáno rozhodnutí, čímž dojde k vyčerpání prostředku nápravy, přičemž proti danému rozhodnutí se bude možné bránit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Svůj dosavadní postup považuje žalovaný za souladný s právními předpisy, které mj. stanovují, že je jeho povinností kontrolovat zejm. způsobilost žadatele o dotaci. Stěžovatelka je součástí koncernu se společností AGROFERT, a.s., přičemž Evropská komise zahájila s ohledem na osobu Ing. A. B. šetření (audit) týkající se souladu fungování zavedených řídicích a kontrolních systémů za účelem vyloučení střetu zájmů. Vzhledem k tomu, že audit nebyl ukončen, nelze potvrdit způsobilost stěžovatelky získat dotaci. Žalovaný je povinen předcházet nesrovnalostem a podvodům, odhalovat je a napravovat. Evropská komise projekty žadatelů z holdingu AGROFERT neproplácí a případný výdaj by byl plně financován ze státního rozpočtu. V této souvislosti dále odkázal na rozsudek městského soudu ze dne 5. 10. 2020, čj. 14 A 49/2020-79, dle kterého v souladu s názorem žalovaného vyčkání na závěry Evropské komise ohledně daného auditu není nedůvodným průtahem v řízení. Z dosavadních šetření Evropské komise plyne, že pro výplatu dotace jsou nezpůsobilé projekty žadatelů z koncernu AGROFERT, u nichž byla žádost o dotaci podána od 1. 9. 2017 a dotace poskytnuta v době, kdy byl Ing. B. veřejným funkcionářem. To je v případě stěžovatelky naplněno. Potvrzení způsobilosti stěžovatelky získat dotaci je podstatné pro její vyplacení a před ukončením auditu nelze dotaci bez dalšího schválit k vyplacení.

[7] Stěžovatelka na vyjádření žalovaného reagovala replikou. Za procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. považuje v této věci zákon o SZIF a subsidiárně správní řád. Pravidla, na která se žalovaný odvolává, mají interní povahu a pouze doplňují práva a povinnosti stran vyplývající z dohody o poskytnutí dotace. Nejsou právním či jiným předpisem platným pro řízení o poskytnutí dotace. Odkaz na rozsudek ve věci sp. zn. 6 Afs 249/2019 je nepřiléhavý, protože se netýkal přezkumu nečinnosti, ale sporu o zaplacení dotace, tj. sporu o plnění, jemuž je řízení podle § 141 správního řádu lépe přizpůsobeno. Nejvyšší správní soud se v něm navíc zabýval subsidiaritou pouze ve vztahu k § 5 s. ř. s., nikoliv specificky v kontextu § 79 s. ř. s., který výslovně požaduje bezvýsledné vyčerpání ochrany dle procesního předpisu platného pro řízení u správního orgánu. Zbytek vyjádření směřuje k posouzení důvodnosti původní žaloby, nikoli k předmětu kasační stížnosti (zákonnosti odmítnutí žaloby). Stěžovatelka přesto trvá na tom, že její žaloba byla nejen projednatelná, ale také důvodná. Žalovaný byl oprávněn ověřovat způsobilost příjemce dotace pouze v souvislosti s žádostí

o dotaci, nikoliv až poté, co byla dotace poskytnuta uzavřením dohody, ve které se žalovaný zavázal rozhodnout o žádosti o platbu do 18 týdnů a následně dotaci vyplatit. Žalovaný navíc způsobilost stěžovatelky reálně nepřezkoumává, neboť o tom nejsou ve správním spisu žádné záznamy. I kdyby ale byla taková kontrola možná a žalovaný ji skutečně prováděl, není zřejmé, z čeho žalovaný vyvozuje, že by kvůli ní mohl porušovat procesní postupy, které na sebe uzavřením dohody převzal.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů. *Neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).*

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Stěžovatelka kasační stížnost podala z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle ní byla žaloba přípustná, protože před jejím podáním bezvýsledně vyčerpala všechny prostředky nápravy ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. Za takový prostředek nelze považovat vyčkání na výsledek o sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 141 ve spojení s § 169 správního řádu.

[11] Usnesení městského soudu, jehož zrušení se nyní stěžovatelka domáhá, vychází ze zásady subsidiarity správního soudnictví, resp. subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv. V obecné rovině je tato zásada zakotvena v § 5 s. ř. s. (*Nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak, lze se ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon*) a následně je zákonem konkretizována ve vztahu k jednotlivým žalobním typům. Pro účely této věci je podstatné, že ve vztahu k přípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti § 79 odst. 1 věta první s. ř. s. stanoví: *Ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení.* Výše citovaný § 5 s. ř. s. sice hovoří o vyčerpání řádných opravných prostředků, nicméně judikatura dovodila, že tento výraz nelze vykládat doslovně, nýbrž tak, že se jedná o právní prostředek ochrany nebo nápravy, který má fyzická nebo právnická osoba, jejíž práva byla porušena nebo ohrožena, k dispozici (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 31. 8. 2005, čj. 2 Afs 144/2004-110, č. 735/2006 Sb. NSS).

[12] V návaznosti na stěžovatelčiny kasační námitky Nejvyšší správní soud předně nemohl přehlédnout, že městský soud v odůvodnění napadeného usnesení na jedné straně s odkazem na § 5 s. ř. s. a § 79 odst. 1 s. ř. s. poukazuje na princip subsidiarity s tím, že je dána povinnost nejprve vyčerpát prostředky obrany plynoucí z příslušných správních předpisů, na druhé straně poukazuje možnost bránit se u soudu žalobou (dle § 65 a násl. s. ř. s.) proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy. Jinak řečeno z odůvodnění napadeného usnesení není zcela jednoznačné, zda městský soud shledal nepřipustnost žaloby v tom, že stěžovatelka nevyčerpala zmíněné prostředky obrany před správními orgány (tímto směrem také míří podstatná část kasační argumentace stěžovatelky), nebo zda s možností soudní ochrany stěžovatelku odkazuje na žalobu proti rozhodnutí vzešlému z řízení před Ministerstvem zemědělství.

[13] Pro nyní projednávanou věc je nicméně podstatné, že Nejvyšší správní soud se aktuálně (krátce po vydání napadeného usnesení) ve své judikatuře zabýval mimo jiné přípustností žaloby ve správním soudnictví v kontextu poskytování dotací žalovaným v rámci Programu rozvoje venkova (viz výše již citovaný rozsudek ve věci sp. zn. 6 Afs 249/2019). Dospěl v něm mimo jiné k závěru, že ze zákona o SZIF vyplývá, že žalovaný poskytuje dotace buď tak, že žadateli vydá rozhodnutí podle správního řádu (tento postup se týká nárokových plošných dotací EU poskytovaných na základě příslušných dotačních nařízení vlády), nebo s žadatelem uzavře veřejnoprávní smlouvu podle správního řádu (tímto způsobem jsou poskytovány investiční nenárokové dotace EU). V dané věci (stejně jako nyní) se jednalo o případ, v němž účastníci uzavřeli Dohodu o poskytnutí dotace. Tato dohoda je veřejnoprávní smlouvou (subordinační) podle části páté správního řádu (§ 161). Uzavřením veřejnoprávní smlouvy dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, a to jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Veřejnoprávní smlouva, stejně jako smlouva soukromoprávní, je primárně založena na smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran. Jak zdejší soud v dané věci dále uvedl, pokud stěžovatelka s postupem žalovaného nesouhlasila, měla iniciovat zahájení sporného řízení podle § 169 ve spojení s § 141 správního řádu, neboť prostřednictvím sporu z veřejnoprávní smlouvy je poskytována ochrana kterékoli smluvní straně v případě námitky porušení ustanovení veřejnoprávní smlouvy, nesouhlasu s jejich výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné (viz výše již citovaný rozsudek sp. zn. 9 Afs 38/2013). Teprve rozhodnutí vydané v řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy je rozhodnutím napadnutelným ve správním soudnictví. Závěr, dle kterého podání návrhu na zahájení řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy není nezbytnou podmínkou pro to, aby se stěžovatelka ve správním soudnictví mohla domáhat v souladu s § 5 s. ř. s. ochrany svých práv, označil Nejvyšší správní soud za chybný (viz odst. 16 a 17 rozsudku sp. zn. 6 Afs 249/2019).

[14] V nyní posuzované věci se stěžovatelka domáhala vydání „rozhodnutí“ o schválení žádosti o vyplacení dotace. Jak ovšem plyne z výše citovaného rozsudku, v dané fázi (tj. po uzavření veřejnoprávní smlouvy) již žalovaný správní rozhodnutí jako takové nevydává. Proto ob stojí závěr městského soudu o nepřípustnosti nečinnostní žaloby v nyní projednávané věci, neboť nečinností žalobou se lze domáhat toliko vydání rozhodnutí ve věci samé (tj. rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.; srov. rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008-104, č. 1615/2008 Sb. NSS). Odůvodnění, na základě něhož v napadeném usnesení dospěl městský soud k závěru o odmítnutí žaloby, je tedy sice nutno korigovat, nicméně pouze v tom ohledu, že posouzení (ne)přípustnosti žaloby vázal též na podmínku podání žádosti o zahájení sporného řízení z veřejnoprávní smlouvy jakožto opravného prostředku, resp. na rozhodnutí o takové žádosti. Závěry napadeného usnesení ovšem i přes uplatněné kasační námitky ob stojí v tom smyslu, že žaloba stěžovatelky je nepřípustná dle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., byť je tomu tak primárně proto, že se zde stěžovatelka vůči žalovanému nemůže domáhat vydání rozhodnutí ve věci samé. Jinak řečeno, případná nečinnost se může týkat až řízení před Ministerstvem zemědělství. S ohledem na výše uvedené se tedy Nejvyšší správní soud ani blíže nezbyl kasační argumentací stěžovatelky týkající se toho, jaké prostředky ochrany před nečinností ve smyslu § 79 s. ř. s. v dané věci přicházely v úvahu, neboť taková úvaha je zde s ohledem na výše uvedené nadbytečná. Závěrem Nejvyšší správní soud pouze dodává, že je mu z úřední činnosti známo, že

k obdobným závěrům jako nyní zdejší soud dospěl městský soud i v jiné věci, která se však týkala obdobných skutkových okolností, resp. jiné společnosti z totožného holdingu (viz usnesení ze dne 19. 4. 2021, čj. 3 A 63/2020-115; kasační stížností nebylo napadeno).

[15] Jde-li o otázku, která se v dané věci z hlediska formulace žaloby taktéž nabízí, tedy zda městský soud neměl žalobu vyhodnotit jako zásahovou a zda by taková žaloba byla přípustná, je třeba připustit, že v obecné rovině judikatura NSS dovodila, že i žalobou na ochranu před nezákonným zásahem se lze domáhat ochrany proti nečinnosti. Tento závěr však platí jen tehdy, nelze-li se proti pochybení správního orgánu bránit jinak (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008-98, č. 2206/2011 Sb. NSS). S ohledem na subsidiární povahu žaloby zásahové vůči žalobě proti rozhodnutí a žalobě nečinnosti by tedy v nyní posuzované věci nebyla přípustná ani žaloba zásahová, neboť (jak plyne z výše již opakovaně citovaného rozsudku sp. zn. 6 Afs 249/2019) právní ochrany se může stěžovatelka domoci prostřednictvím řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy, v návaznosti na které ji náleží i ochrana soudní.

[16] Pro úplnost lze doplnit, že Nejvyšší správní soud se nezabýval argumentací účastníků vztahující se k tomu, zda žalovaný byl oprávněn s ohledem na probíhající audit Evropské komise posečkat s vyplacením dotace. Kasační soud by tím překročil meze, které mu byly v této věci zákonem vymezeny a které spočívají pouze v posouzení, zda v řízení před městským soudem byly dány důvody pro odmítnutí žaloby.

[17] Závěrem zbývá dodat, že Nejvyšší správní soud neprováděl stěžovatelkou navržené dokazování obsahem spisu městského soudu, resp. některými konkrétními listinami v něm založenými. Nejvyšší správní soud vychází při přezkumu napadeného rozhodnutí z předložené spisové dokumentace, kterou se dokazování neprovádí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 1. 2009, čj. 9 Afs 8/2008-117, č. 2382/2011 Sb. NSS, a ze dne 21. 2. 2019, čj. 9 As 422/2018-54). Dokazování až v řízení před kasačním soudem je nadto vyhrazeno spíše výjimečným situacím (srov. § 109 odst. 2 s. ř. s.).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelkou uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[19] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

pokračování

Milan Podhrázký
předseda senátu