



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: **Semická s.r.o.**, se sídlem Semice 43, zast. JUDr. Lucií Dolanskou Bányaiovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Lazarská 13/8, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 16. 9. 2021, č. j. 11 A 103/2021 - 69,

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“) domáhala zrušení v záhlaví uvedeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnuta její žaloba proti sdělení žalovaného ze dne 5. 3. 2021, č. j. 47671/2020-MZE-14112; tímto sdělením žalovaný stěžovatelce sdělil, že neshledal pochybení v postupu Státního zemědělského intervenčního fondu, který stěžovatelka žádala o poskytnutí dotace, a tudíž neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení.

[2] Stěžovatelka podala žádost o poskytnutí dotace v rámci programu rozvoje venkova (projekt „pořízení linky na zpracování brambor“). Státní zemědělský intervenční fond ji opakovaně vyzýval k doplnění podkladů (odstranění vad) – na tyto výzvy stěžovatelka reagovala, avšak vady dostatečně neodstranila. Oznámením ze dne 19. 8. 2020, č. j. SZIF/2020/0541978, Státní zemědělský intervenční fond stěžovatelce ve smyslu § 11 odst. 5 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění

rozhodném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o SZIF“), sdělil, že administraci žádosti o poskytnutí dotace ukončil. V poučení tohoto oznámení uvedl, že se stěžovatelka může obrátit na přezkumnou komisi Ministerstva zemědělství (žalovaného) s žádostí o přezkum, tento postup však nemá vliv na právní účinky oznámení o ukončení administrace žádosti. Současně žalovaný uvedl, že oznámením o ukončení administrace žádosti je řízení o žádosti stěžovatelky ukončeno.

[3] V návaznosti na toto poučení zaslala stěžovatelka žalovanému žádost o přezkum uvedeného oznámení Státního zemědělského intervenčního fondu; žalovaný stěžovatelce v žalobou napadeném sdělení ze dne 5. 3. 2021, č. j. 47671/2020-MZE-14112, sdělil, že důvody k přehodnocení postupu Státního zemědělského intervenčního fondu a zahájení přezkumného řízení neshledal.

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Žalobou podanou u městského soudu se stěžovatelka domáhala zrušení výše uvedeného sdělení žalovaného. Zdůraznila, že napadla rozhodnutí správního orgánu, kterým byla dotčena její veřejná subjektivní práva. Přestože na uzavření dohody o poskytnutí dotace není právní nárok, stěžovatelka má legitimní očekávání, že v případě splnění podmínek získá finanční podporu. Státní zemědělský intervenční fond stěžovatelku opakovaně vyzýval k doplnění „*prohlášení o zařazení podniku do kategorie mikropodniků, malých a středních podniků*“ o další podniky, které považoval za propojené se stěžovatelkou, což stěžovatelka odmítala a prohlášení nedoplnila. Tento postup napadla stěžovatelka žádostí o přezkum adresovanou žalovanému, který se však s postupem Státního zemědělského intervenčního fondu ztotožnil. Dále v žalobě rozporovala tvrzenou propojenost s dalšími podniky.

[5] Městský soud žalobu s odkazem na § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. odmítl jako nepřipustnou. Městský soud dospěl k závěru, že sdělení žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť jde o sdělení o tom, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení. Přezkumné řízení není v dispozici stěžovatelky, jde o dozorčí prostředek, na který není právní nárok, což potvrzuje také judikatura správních soudů. V návaznosti na námitky obsažené v replice pak městský soud uvedl, že poučení Státního zemědělského intervenčního fondu ve sdělení o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace ze dne 19. 8. 2020, č. j. SZIF/2020/0541978 bylo správné. Toto poučení obsahovalo odkaz na § 11 odst. 5 zákona o SZIF, ve kterém je výslovně uvedeno, že proti sdělení o ukončení administrace žádosti se nelze odvolat. Jelikož je zřejmé, že proti sdělení podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF není přípustný žádný opravný prostředek, bylo na stěžovatelce, aby se přímo proti tomuto sdělení bránila žalobou proti rozhodnutí.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby napadla stěžovatelka kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zdůraznila, že žalovaný jako správní orgán zasáhl do jejích veřejných subjektivních práv, konkrétně práva na projednání žádosti o poskytnutí dotace v souladu se zákonem o SZIF, neboť vydaným sdělením nepřipustil možnost přezkumu oznámení Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace. Vyjádřila přesvědčení, že sdělení

pokračování

žalovaného splňuje všechny náležitosti rozhodnutí, proto jej měl městský soud přezkoumat. Namítala, že praxe českých soudů i správních orgánů týkající se otázky, ve který okamžik podat v průběhu rozhodování o žádosti o dotaci správní žalobu, není jednoznačná, otázka přezkumu nebyla soudní praxí jednoznačně vyřešena.

[7] Stěžovatelka byla poučena o tom, že může požádat o přezkum oznámení o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace, což také učinila. Nelze jí proto klást k tíži to, že postupovala podle poučení Státního zemědělského intervenčního fondu. K tomu odkázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, a nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11. Vyjádřila přesvědčení, že i když sdělení žalovaného nepředstavuje rozhodnutí podle s. ř. s., je usnesení městského soudu nezákonné, neboť stěžovatelce soud odepřel přístup k soudní ochraně. Připomněla, že žalovaný vydal napadené sdělení téměř 6 měsíců poté, co žádost o přezkum stěžovatelka podala. Pokud by stěžovatelka brojila správní žalobou přímo proti oznámení Státního zemědělského intervenčního fondu, došlo by k „dvoukolejnosti“ přezkumu jeho oznámení, což považuje za neúčelné. Městský soud se také podle názoru stěžovatelky nevypořádal s tím, že Státní zemědělský intervenční fond rozhoduje v typově stejných věcech odlišně.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry napadeného usnesení městského soudu. Odkázal na dikci § 11 odst. 5 zákona o SZIF a připomněl, že proti sdělení o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace se nelze odvolat. Pokud jde o možnost přezkumu, na kterou Státní zemědělský intervenční fond stěžovatelku upozornil, k tomu uvedl, že podnět k přezkumu není návrhem na zahájení řízení, ani opravným prostředkem. Žalobou napadené vyrozumění je oznámení o nezahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Takové sdělení není rozhodnutím, které by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví. Městský soud proto postupoval správně, když žalobu stěžovatelky jako nepřípustnou odmítl. S ohledem na uvedené žalovaný navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] 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 (§ 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 přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatelka napadla kasační stížností usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. V takovém případě lze kasační stížnost opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměřuje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval

správně, když žalobu stěžovatelky jako nepřípustnou odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat také v nesprávném posouzení právní otázky soudem (např. aplikuje-li soud výluky ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky.

[12] Nejvyšší správní soud shledal, že napadené usnesení netrpí nepřezkoumatelností – z jeho odůvodnění je zřejmé, co vedlo městský soud k odmítnutí žaloby; v tomto směru je jeho rozhodnutí plně přezkoumatelné. Městský soud shrnul relevantní právní úpravu, jakož i judikaturu správních soudů a jasně vyložil, že stěžovatelka se měla bránit přímo proti sdělení Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o dotaci, které je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.; všechny tyto závěry městský soud v odůvodnění napadeného usnesení řádně odůvodnil.

[13] Následně se zdejší soud zabýval otázkou zákonnosti postupu městského soudu, který podanou žalobu jako nepřípustnou odmítl. Nejvyšší správní soud připomíná, že skutkově i právně obdobnou věcí se zabýval v rozsudku ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Afs 277/2021 - 33. V citované věci tamější stěžovatel sice brojil proti usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby pro opožděnost, přičemž žaloba směřovala proti sdělení Státního zemědělského intervenčního fondu o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace; tato opožděnost však byla způsobena právě tím, že brojil nejprve proti sdělení o nezačínání přezkumného řízení žalovaným, obdobně jako je tomu v nyní posuzovaném případě. V tomto smyslu se jedná o věci nepochybně související.

[14] Pro účely nyní posuzované věci proto Nejvyšší správní soud shrnuje, že akt vydávaný podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF, tj. sdělení (nikoli oznámení) o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., proti němuž se lze bránit žalobou ve správním soudnictví.

[15] Povahou aktu vydávaného dle § 11 zákona o SZIF, kterým Státní zemědělský a intervenční fond ukončil administraci žádosti o dotaci, a možností procesní obrany proti němu se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaně (např. v rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Afs 339/2017 - 48, či v rozsudku ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013 - 43, č. 2909/2013 Sb. NSS), přičemž tento akt považoval nejen za rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ale i za správní rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu, proti němuž se lze bránit odvoláním a následně popřípadě rovněž žalobou podanou dle § 65 a násl. s. ř. s. proti rozhodnutí odvolacího orgánu. Na tuto judikaturu reagoval zákonodárce novelou provedenou zákonem č. 208/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů, kterou (s účinností od 1. 9. 2019) výslovně vyloučil podání odvolání jako řádného opravného prostředku proti sdělení dle § 11 odst. 5 zákona o SZIF (viz výše citované současné znění tohoto ustanovení).

pokračování

[16] Uvedená novela tedy vyloučila možnost podat proti sdělení o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace odvolání, na povaze tohoto aktu jako rozhodnutí to však ničeho nemění. Po uvedené novele je možné se proti sdělení dle § 11 odst. 5 zákona o SZIF bránit přímo žalobou podanou dle § 65 a násl. s. ř. s; k tomu srov. již citovaný rozsudek č. j. 5 Afs 277/2021 - 33.

[17] Oproti tomu sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 správního řádu takovým rozhodnutím není. Tento závěr vyplývá zcela jednoznačně z judikatury Nejvyššího právního soudu, kterou je možné označit za konstantní a dlouhodobou (srov. např. již rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 - 71, č. 1831/2009 Sb. NSS; přičemž na závěrech v tomto rozsudku uvedených nezměnil ve vztahu k přezkumnému řízení ničeho ani nedávný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 - 39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 86). Není tedy pravdou, že by otázka přezkumu sdělení o ukončení administrace žádosti o dotaci a sdělení o nezahájení přezkumného řízení byla řešena nejednoznačně, jak namítala stěžovatelka.

[18] Jelikož sdělení o nezahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 správního řádu není rozhodnutím, které by bylo přezkoumatelné ve správním soudnictví žalobou podle § 65 s. ř. s., postupoval městský soud zcela správně, když žalobu stěžovatelky jako nepřipustnou odmítl. Ostatně, skutečnost, že sdělení o nezahájení přezkumného řízení není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., stěžovatelka v kasační stížnosti nepopřela (srov. výše rekapitulační část tohoto rozsudku); namítala však, že jí byl odepřen přístup k soudu. K tomu nezbyvá než dodat, že stěžovatelka měla možnost podat proti sdělení Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 19. 8. 2020, č. j. SZIF/2020/0541978, o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace samostatnou správní žalobu. A skutečnost, že tak neučinila, nemůže založit přípustnost žaloby tam, kde ji zákon nepřipouští.

[19] V rozsudku ze dne 25. 4. 2018, č. j. 3 As 103/2017 - 23, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[n]áležitosti správního rozhodnutí upravuje § 68 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád a poučení o možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu žalobu mezi ně (právě s ohledem na generální klauzuli) není zahrnuto.“ Povinnost poučovat o možnosti podat proti rozhodnutí správní žalobu tedy netíží správní orgán ani v případě sdělení dle § 11 odst. 5 zákona o SZIF. Na posuzovanou věc přitom nelze uplatnit ani závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 4 Ads 39/2008 - 83, č. 1980/2010 Sb. NSS, podle něhož žalobu nelze považovat za opožděnou, je-li podána po uplynutí zvláštní třicetidenní lhůty vyplývající z § 129 odst. 1 s. ř. s., avšak před uplynutím obecné dvouměsíční lhůty podle § 72 odst. 1 s. ř. s., pokud žalobce nebyl správním orgánem v napadeném rozhodnutí o této zvláštní lhůtě poučen; v posuzované věci se totiž uplatní právě obecná lhůta zakotvená v § 72 odst. 1 s. ř. s., Státní zemědělský intervenční fond tedy nebyl povinen stěžovatele poučovat o možnosti podat proti danému rozhodnutí (sdělení) o ukončení administrace žádosti o poskytnutí dotace žalobu. Námitky stěžovatelky týkající se nesprávného poučení proto nemohou být úspěšné.

[20] K tvrzením stěžovatelky týkajícím se „dvojkoľejnosti“ řízení o žalobě proti sdělení Státního zemědělského intervenčního fondu dle § 11 odst. 5 zákona o SZFI a postupu žalovaného při přezkumu tohoto sdělení Nejvyšší správní soud pouze uvádí, že souběžné vedení přezkumného řízení a řízení o žalobě proti témuž rozhodnutí správního orgánu je

zcela běžnou situací, s níž správní řád i s. ř. s. dokonce výslovně počítají [viz v § 11 odst. 5 zákona o SZFI zmiňovaný § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu, který navazuje na procesní institut uspokojení navrhovatele dle 62 s. ř. s.]. Dozví-li se správní soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, že bylo toto rozhodnutí zrušeno či změněno v přezkumném řízení, a nedojde-li následně právě k uplatnění institutu uspokojení navrhovatele nebo ke zpětvzetí žaloby, musí soud žalobu odmítnout dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Soud (předseda senátu) také může (ale nemusí) v případě probíhajícího přezkumného řízení přerušit řízení o žalobě proti témuž rozhodnutí správního orgánu dle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. a vyčkat výsledku přezkumného řízení, jinak však běží obě řízení na sobě nezávisle.

[21] A pokud jde o stěžovatelčin odkaz na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016 - 50, k tomu nezbývá než dodat, že toto rozhodnutí se týkalo oznámení o snížení dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění účinném do 19. 2. 2015, tj., nikoli rozhodnutí (sdělení) o ukončení administrace žádosti o dotaci, či sdělení o nezahájení přezkumného řízení. Stejně tak nelze na nyní projednávanou věc bez dalšího přejímat závěry uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, ve kterém správní orgán (děkan Matematicko-fyzikální fakulty Univerzity Karlovy) uvedl v rozhodnutí nesprávné poučení o možnosti podat opravný prostředek. V nyní projednávané věci totiž žaloba stěžovatelky nesměřovala proti rozhodnutí, které by bylo způsobilé přezkumu v řízení o žalobě podle § 65 s. ř. s., ale proti sdělení o nezahájení přezkumného řízení, které takovým rozhodnutím není (viz výše).

V. Závěr a náklady řízení

[22] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla v řízení úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, proto mu jejich náhradu Nejvyšší správní soud nepřiznal.

Poučení:

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

V Brně dne 14. ledna 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu