



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce
Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáckové ve věci

žalobce: **Ing. J. E.**
bytem XXX
zastoupen advokátem JUDr. Ing. Rudolfem Coganem, Ph.D.
sídlem Pražská 617, Nová Paka

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 12. 2019, č. j. 12770/2019-MZE-14141

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobci se vrací soudní poplatek ve výši 2 000 Kč.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Dne 15. 5. 2018 žalobce podal k Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu žádost o dotaci. Dne 19. 12. 2018 byla žádost zamítnuta rozhodnutím č. j. SZIF/2018/0745275. Dne 4. 2. 2019 žalobce podal proti tomuto rozhodnutí odvolání. V rámci „sdělení o neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení“ ze dne 17. 12. 2019, č. j. 12770/MZE-2019-14141, byl žalobce vyzooměn žalovaným o tom, že žalovaný považuje jeho odvolání za opožděné.

II.

Obsah žaloby a související vyjádření

2. Žalobce ve své žalobě uvádí, že za 13 měsíců žalovaný úřad jakožto odvolací orgán nevydal žádné rozhodnutí, které by řešilo odvolání podané 4. 2. 2019, ačkoli je lhůta pro rozhodnutí o odvolání maximálně 60 dnů. Vydání odvolacího rozhodnutí žalobce urgoval. Na to reagovalo Ministerstvo zemědělství přípisem ze dne 23. 5. 2019 č. j. 26934/2019-MZE-14141, v závěru obsahuje konstatování, že odvolání bylo v březnu 2019 postoupeno na Ministerstvo zemědělství. Žalovaný pak téměř po roce vydává sdělení, že neshledává důvodů pro zahájení přezkumného řízení a mimochodem sděluje, že odvolání posoudil jako opožděné.
3. Žalobce má za to, že odvolání podal včas, neboť 15. den odvolací lhůty sice připadl na 2. 2. 2019, nicméně to bylo sobota a bylo lze se odvolat ještě 4. 2. 2019.
4. Žalobce uvádí, že pro případ, že soud nevyhodnotí sdělení žalovaného ze dne 17. 12. 2019 vůbec jako rozhodnutí, nechť se zabývá nečinností žalovaného úřadu. Podle jeho názoru není o odvolání řádně rozhodnuto.
5. Žalobce navrhuje, aby soud vydal tento rozsudek:
 - I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství sdělení o neshledání důvodů pro zahájení přezkumného řízení č. j. 12770/MZE-2019-14141 ze dne 17. 12. 2019 se zrušuje.
 - II. Ministerstvu zemědělství se ukládá vydat rozhodnutí v odvolacím řízení, tedy v řízení o odvolání podaném žalobcem dne 4. 2. 2019 proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu č. j. SZIF/2018/0745275 ze dne 19. 12. 2018, a to ve lhůtě 30 dnů.
6. Žalovaný ve svém vyjádření nejprve uvádí, že rozhodnutí SZIF bylo žalobci doručováno na adresu místa podnikání, což je zákonný způsob doručení.
7. Dále žalovaný uvádí, že písemnost, obsahující napadené rozhodnutí byla připravena k vyzvednutí na poště dne 7. 1. 2019. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce si napadené rozhodnutí nevyzvedl ve lhůtě 10 dnů, je předmětnou písemnost nutno považovat za doručenou dne 17. 1. 2019. Den doručení, tj. 17. 1. 2019 připadl na čtvrtek, tj. všední den. Je tak nepochybné, že 15 denní lhůta pro podání odvolání marně uběhla v pátek 1. 2. 2019 a odvolání podané žalobcem v sobotu 2. 2. 2019 je tak nutno vyhodnotit jako opožděné.

8. Pokud jde o formu seznámení žalobce se závěry odvolacího orgánu, žalovaný nepopírá, že z § 92 odst. 1 správního řádu plyne, že by o podaném odvolání měl vydat rozhodnutí. Ve světle výše uvedeného, tj. skutečnosti opožděného odvolání, by však vydání rozhodnutí o odvolání žalobce ve formě „rozhodnutí“ nemělo na tuto skutečnost ani faktický výsledek řízení vliv. Jinak řečeno, odvolání by bylo posouzeno jako opožděné i v případě, pokud by o něm žalovaný rozhodl formou rozhodnutí nikoliv sdělením. Žalovaný má tak za to, že vydané sdělení je nutno v tomto případě považovat za rozhodnutí o odvolání, neboť je zřejmé, že se žalovaný podaným odvoláním zabýval, vyhodnotil jej jako opožděné, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako „rozhodnutí“ ale sdělením, kterým neshledal důvodu pro přezkumné řízení. Ostatně sám žalobce v podané žalobě napadený správní akt označuje jako „rozhodnutí Ministerstva zemědělství“. Uvedený závěr žalovaného potvrzuje nálezný Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09, publikovaný pod č. 93/2010 Sb. n. u. US, v jehož světle je třeba na věc pohlížet tak, že reaguje-li správní orgán na opožděné odvolání toliko sdělením, ze kterého plyne, že správní orgán neshledal předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, byla projevena jeho vůle stran opožděnosti podaného odvolání a je tedy zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl správním aktem formálně označeným jako „rozhodnutí“. Takové sdělení je tedy, v návaznosti na odkazovaný nálezný Ústavního soudu, nutno považovat za rozhodnutí o odvolání a soud je má povinnost posoudit i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu. Předpokladem pro postup správního orgánu podle § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevena byla. Otázka nečinnosti je proto v posuzovaném případě bezpředmětná.
9. Žalovaný navrhuje, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
10. V replice žalobce trvá na tom, že rozhodnutí SZIF mu bylo doručeno dne 18. 1. 2019. K tomu též žalobce odkazuje na přiložené stanovisko Ministerstva vnitra, dle něhož *úložní lhůta 10 dní běžela od úterý 8. 1. do pátku 18. 1. 2019.*

III.

Posouzení žaloby

11. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
12. Soud rozhodl v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez jednání, protože žádná ze stran s takovým postupem nevyjádřila nesouhlas.
13. Žaloba není důvodná.
14. Soud předně vážil, jaký žalobní typ žalobce uplatnil. Vyšel přitom z toho, že žalobce v žalobě uvedl, že pokud soud nevyhodnotí sdělení žalovaného ze dne 17. 12. 2019 jako rozhodnutí, nechť se potom zabývá nečinností žalovaného. Soud shledal, že žalobce primárně uplatňuje žalobu proti rozhodnutí žalovaného, a to sdělení žalovaného ze dne 17. 12. 2019, a teprve pokud by soud předmětné sdělení jako rozhodnutí nevyhodnotil, uplatňuje žalobu nečinnostní. Soud vyhodnotil sdělení žalovaného ze dne 17. 12. 2019 jako

rozhodnutí (viz dále), a proto žalobu podanou žalobcem posuzoval (jen) v režimu žaloby proti rozhodnutí správního orgánu.

15. Jak již soud předeslal, vyhodnotil sdělení žalovaného ze dne 17. 12. 2019, č. j. 12770/2019-MZE-14141, jako rozhodnutí, kterým žalovaný rozhodl o odvolání žalobce proti rozhodnutí č. j. SZIF/2018/0745275. Materiálně se dle názoru soudu jedná o rozhodnutí, jímž žalovaný odvolání žalobce zamítl jako opožděné. Soud přitom vyšel z nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 542/09. Ústavní soud uvedl:

38. *Správní řád v ustanovení § 81 zakotvuje účastníkovi řízení právo podat odvolání proti rozhodnutí správního orgánu. Odvolání podané osobou od účastníka odlišnou je pak nutno považovat za nepřipustné. Podle § 92 odst. 1 téhož zákona má pak správní orgán povinnost opožděné nebo nepřipustné odvolání rozhodnutím zamítnout. Jestliže rozhodnutí již nabylo právní moci, následně zkoumá, zda nejsou dány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí. Shledá-li předpoklady pro zahájení přezkumného řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí, posuzuje se opožděné nebo nepřipustné odvolání jako podnět k přezkumnému řízení nebo žádost o obnovu řízení nebo žádost o vydání nového rozhodnutí. Z toho plyne, že na nepřipustné odvolání, které neodůvodňuje použití některého z mimořádných opravných prostředků, může správní orgán reagovat pouze jediným možným způsobem - a to zamítavým rozhodnutím.*

39. *Jestliže zákon ukládá rozhodnout o podání označeném jako "odvolání" a shledá-li správní orgán, že se jedná o odvolání nepřipustné, jež je nutné zamítnout, protože kupř. bylo podáno osobou k tomu neoprávněnou (ustanovení § 92 odst. 1 věta první správního řádu), nesmí se správní orgán tomuto úkonu vyhýbat tím, že na podání bude reagovat sdělením, jež by soudně přezkoumatelné nebylo. Je-li takové sdělení jedinou reakcí správního úřadu na podané odvolání tzv. opomenutého účastníka řízení, z něhož plyne, že nebyly shledány předpoklady pro přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení, pro obnovu řízení nebo pro vydání nového rozhodnutí (ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá správního řádu), pak je zřejmé, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako "rozhodnutí". Považuje-li tzv. opomenutý účastník řízení takové sdělení za rozhodnutí o jeho odvolání, musí jej soud přezkoumat i z tohoto hlediska a nemůže se při tom vyhnout skutkovému a právnímu kontextu; předpokladem pro postup správního orgánu dle ustanovení § 92 odst. 1 věta druhá ve spojení s ustanovením § 94 odst. 1 věta poslední správního řádu je jeho zamítavé rozhodnutí o podaném odvolání, a proto soud musí a priori vycházet z toho, že vůle správního orgánu zamítnout odvolání projevna byla. Obecné soudy jsou povinny počínat si tak, aby se nedopouštěly přepjatého formalismu, který jednak neodpovídá principu materiálního právního státu, ale ani samotnému poslání správního soudnictví. Nelze totiž ztrácet ze zřetele, že přiznání postavení účastníka řízení ve stavebním nebo obdobném řízení směřuje zejména k ochraně jeho vlastnických práv a odmítnutí této ochrany jen z důvodů nedostatku formálního označení aktu správního úřadu by bylo v rozporu i s čl. 11 odst. 1 a 4 Listiny.*

40. *Ze sdělení (viz bod sub 10 shora) zřetelně vyplývá negativní rozhodnutí vedlejšího účastníka o odvolání stěžovatele včetně jeho důvodů a rovněž je zřejmé, že vedlejší účastník tímto sdělením řízení o odvolání ukončil a nehodlá se jím dále zabývat.*

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

41. *Pokud jde o otázku zásahu do právní sféry stěžovatele, pak ten v žalobě zcela jasně tvrdil, že sdělení vedlejšího účastníka zasáhlo do jeho právní sféry. Konkrétně uváděl, že bylo porušeno jeho právo být účastníkem řízení a v jeho rámci bránit svá vlastnická práva, resp. uvádět námitky. Účastenství v řízení přitom nelze vnímat jen jako samouúčelnou hodnotu, neboť účastník řízení je nadán procesními právy, jejichž prostřednictvím usiluje o dosažení co nejlepšího výsledku v daném řízení. K zásahu do právní sféry stěžovatele může nepochybně dojít i rozhodnutím procesní povahy, nicméně spojeným s hmotněprávními aspekty. Pokud vedlejší účastník byl ve formě sdělení zamítl odvolání proti meritornímu rozhodnutí stavebního úřadu pro nepřipustnost, má takové rozhodnutí pro stěžovatele i hmotněprávní dosah, neboť je mu jím znemožněno otevřít otázku zákonnosti meritorního rozhodnutí stavebního úřadu. Pokud tedy v žalobě žádá soud, aby otázku přípustnosti odvolání věcně posoudil, pak mu takové právo nelze odeprýt; žalobní legitimace je zde založena pouhým tvrzením o zkrácení na právech. Jak pojednáno, pro odmítnutí žaloby nebyly naplněny zákonné podmínky, zatímco podmínky aktivní legitimace stěžovatele splněny byly.*
42. *Správní orgán se při tvorbě svého právního postoje pokusil vyložit i ustanovení § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu: "Podání se posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno", ovšem nesprávným způsobem. Citované ustanovení bylo vždy užíváno tak, aby kvůli formálnímu přístupu správního orgánu nebyla poškozena práva účastníků řízení, příp. třetích osob. Jde totiž o pojistku proti takovému jednání správního orgánu, které by preferovalo formu (označení) podání před jeho obsahem. Jedním z účelů citovaného ustanovení je snaha předcházet újmě podatele vzniklé případně jen tím, že by jeho podání nebylo vyřízeno vůbec, anebo v mnohem menším rozsahu jen proto, že bylo nesprávně označeno. V souzeném případě však došlo ke "zneužití" tohoto ustanovení v neprospěch stěžovatele, který ač své podání řádně označil, bylo i přesto posouzeno jinak. Je zřejmé, že tímto způsobem by se kterýkoli správní orgán mohl vyhnout zákonem mu uložené aktivitě, jestliže kvalifikovaná podání bude označovat jen jako podněty a z hlediska správního řádu k nim takto přistupovat.*
16. Zdejší soud má za to, že v případě sdělení žalovaného ze dne 17. 12. 2019 se jedná o situaci zcela obdobnou té, o níž pojednal Ústavní soud. Také v nyní posuzované věci je v napadeném rozhodnutí uvedeno, že „účastník řízení doručil SZIF dne 4. 2. 2019 opožděné odvolání (tj. po 15 denní lhůtě ode dne doručení rozhodnutí), který dle obsahu odpovídá podnětu k přezkumu rozhodnutí...“. Jedná se tak o jedinou reakci na podané odvolání, z níž plyne, že se správní orgán podaným odvoláním zabýval, byť o něm nerozhodl úkonem formálně označeným jako „rozhodnutí“. Přitom z předmětného sdělení je patrné, jak žalovaný na podané odvolání nahlíží – jako na opožděné.
17. Následně se soud zabýval otázkou, zda odvolání žalobce bylo správně vyhodnoceno jako opožděné.
18. Soud ověřil z doručky obsažené ve správním spisu, že písemnost obsahující rozhodnutí SZIF byla dle záznamu na doručence připravena k vyzvednutí na poště dne 7. 1. 2019. Žalobce si ji pak osobně převzal dne 18. 1. 2019. Podle § 23 odst. 2 správního řádu platí, že nebyla-li v případě doručování podle § 21 zastižena žádná osoba, které by bylo možno písemnost doručit, a písemnost nebylo možno doručit ani jiným způsobem přípustným podle § 21, písemnost se uloží. Dále platí, že pokud si adresát uložené písemnosti

písemnost ve lhůtě 10 dnů ode dne, kdy byla k vyzvednutí připravena, nevyzvedne, písemnost se považuje za doručenou posledním dnem této lhůty (§ 24 odst. 1 správního řádu). Podle § 40 odst. 1 písm. a) správního řádu se nezapočítává do běhu lhůty den, kdy došlo ke skutečnosti určující počátek lhůty.

19. Z právě uvedeného plyne, že byla-li písemnost připravena k vyzvednutí na poště dne 7. 1. 2019, začala desetidenní lhůta plynout dne 8. 1. 2019. Posledním (desátým) dnem této lhůty pak byl čtvrtek 17. 1. 2019. Právě od tohoto dne se odvíjí patnáctidenní odvolací lhůta, jejíž první den připadl na 18. 1. 2019. (Dovolává-li se žalobce stanoviska Ministerstva vnitra přiloženého k replice, činí tak nepřípadně, neboť Ministerstvo vnitra chybně nepočítá s deseti dny, ale ve skutečnosti s jedenácti dny.) Poslední den odvolací lhůty pak připadl na pátek 1. 2. 2019. Podal-li žalobce své odvolání proti rozhodnutí SZFI až dne 4. 2. 2019, učinil tak až po uplynutí odvolací lhůty, a tedy opožděně.
20. Lze shrnout, že závěr žalovaného o opožděnosti žalobcova odvolání, je zákonný.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

21. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
22. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalovaný, avšak žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec jeho běžných činností nevznikly. Soud proto rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů tohoto řízení.
23. Výrok III. o vrácení soudního poplatku vychází z § 10 odst. věta první zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o soudních poplatcích“), podle něhož soud vrátí z účtu soudu poplatek, jestliže jej zaplatil ten, kdo k tomu nebyl povinen. Žalobce zaplatil soudní poplatek, jak za žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, tak za žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu. Jelikož podaná žaloba nebyla soudem vyhodnocena jako (současně podaná) žaloba nečinností, nebyl žalobce povinen za ni zaplatit poplatek ve výši 2 000 Kč. Proto soud rozhodl v souladu s citovaným zákonným ustanovením o vrácení soudního poplatku ve výši 2 000 Kč. Soud vrátí zaplacený soudní poplatek do rukou právního zástupce žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto usnesení (§ 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích).

Poučení:

Proti výroku I. a II. tohoto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. F.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Proti výroku III. tohoto rozhodnutí není odvolání přípustné (§ 13 odst. 1 a § 14 zákona o soudních poplatcích).

Praha 14. prosince 2021

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu