



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobce: **Pavel Pokorný – BRAMKO**, se sídlem Semice 196, zast. JUDr. Lucií Dolanskou Bányaiovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Lazarská 13/8, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti sdělení žalovaného ze dne 5. 3. 2021, č. j. 47673/2020-MZE-14112, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 7. 2021, č. j. 10 A 50/2021-65,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělský a intervenční fond (dále jen „SZIF“) sdělením ze dne 20. 8. 2020, č. j. SZIF/2020/0543626, žalobce informoval, že ukončil administraci jeho žádosti o dotaci v rámci Programu rozvoje venkova na období 2014–2020. Žalobce dne 14. 9. 2020 podal žádost o přezkum sdělení SZIF, na kterou žalovaný odpověděl v záhlaví uvedeným sdělením tak, že neshledal důvod k přehodnocení postupu SZIF při ukončení administrace žádosti o dotaci.

[2] Žalobce napadl sdělení žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který ji v záhlaví uvedeným usnesením odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Sdělení žalovaného, kterým žalobci oznámil, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení, totiž není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[3] Městský soud neshledal důvodnou námitku žalobce, že se řídil nesprávným poučením ve sdělení SZIF, neboť z tohoto poučení i z § 11 odst. 5 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2022 (dále jen „zákon o SZIF“), vyplývá, že proti sdělení o ukončení administrace žádosti o dotaci není

přípustný opravný prostředek a případná žádost o přezkum nemá vliv na jeho právní účinky.

[4] Neztotožnil se ani s argumentem, že SZIF bez důvodu postupoval odlišně v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dotaci ze dne 14. 5. 2021, č. j. SZIF/2021/0390393, jímž zamítl žádost o dotaci v rámci podprogramu Podpora účasti na ostatních mezinárodních zemědělských a potravinářských veletrzích a výstavách v zahraničí a v jehož poučení uvedl, že proti rozhodnutí je přípustné odvolání. Rozhodnutí SZIF ze dne 14. 5. 2021 se totiž podle městského soudu týkalo žádosti o dotaci v dotačním programu financovaném výhradně z národních zdrojů [§ 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zemědělství“)], zatímco v projednávaném případě se jednalo o dotaci podle § 2c zákona o zemědělství, která se řídí přímo použitelnými předpisy Evropské unie. Právní základ, podle nějž byly žádosti o dotaci posuzovány, se tudíž lišil a nelze tvrdit, že SZIF postupoval ve stejných procesních situacích odlišně.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření

[5] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl usnesení městského soudu kasační stížností z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[6] Má za to, že sdělení žalovaného naplňuje všechny znaky rozhodnutí podle § 65 s. ř. s., a proto je měl městský soud přezkoumat. Otázka, kdy v průběhu procesu rozhodování o dotaci podat žalobu, byla v minulosti řešena odlišně a dosud není jednoznačně vyřešena. Rovněž § 11 odst. 5 zákona o SZIF doznal v průběhu několika let mnoha změn, ty však nevedly k vyjasnění postupu podání správní žaloby, v důsledku čehož byl stěžovatel v právní nejistotě.

[7] SZIF stěžovatele výslovně a jednoznačně poučil, že nesouhlasí-li s jeho sdělením, může se obrátit na přezkumnou komisi žalovaného. O možnosti podat jiný opravný prostředek či žalobu ve správním soudnictví stěžovatel poučen nebyl, a proto měl i s ohledem na znění § 68 písm. a) s. ř. s. za to, že řádným opravným prostředkem, který musí vyčerpat, je právě přezkum sdělení žalovaným. Nelze se tudíž ztotožnit se závěrem městského soudu, že stěžovateli měl být správný procesní postup znám. Jak vyplývá z judikatury NSS a Ústavního soudu, využití přezkumného řízení v souladu s poučením SZIF nemůže být stěžovateli kladeno k tíži a bránit mu v uplatnění práv u soudu.

[8] Stěžovatel nesouhlasí ani s vypořádáním námitky nejednotného postupu SZIF v typově totožných věcech. Procesní postup SZIF a žalovaného podle něj musí být totožný bez ohledu na typ dotace, o kterou je žádáno. V opačném případě by se jednalo o nepřípustnou aplikaci odlišného standardu v závislosti na tom, zda se jedná o dotaci hrazenou z čistě národních či z unijních prostředků. Otázka procesní obrany v řízeních týkajících se dotací není podle stěžovatele řešena ani příslušnou unijní legislativou, ani dosavadní judikaturou Soudního dvora EU (dále také „SDEU“). Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud (dále také „NSS“) položil SDEU předběžnou otázku, (i) zda příslušná unijní legislativa upravuje procesní postup správních orgánů při rozhodování o dotacích, včetně opravných prostředků neúspěšných žadatelů o dotace a postupu pro revizi rozhodnutí správního orgánu; a pokud nikoli, (ii) zda je správní orgán oprávněn žadatelům

pokračování

o dotaci poskytnout jinou možnost procesní obrany pouze na základě toho, že žádají o dotaci řídicí se jiným právním režimem.

[9] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že žalobou napadené sdělení nebylo rozhodnutím, ale oznámením o nezahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které je vyloučeno ze soudního přezkumu. Ačkoliv sdělení SZIF zasáhlo do právní sféry stěžovatele, neznamená to, že proti němu musí být umožněno odvolání. Ustanovení § 11 odst. 5 zákona o SZIF, v rozhodném znění, které vzniklo v reakci na rozsudek NSS ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Afs 339/2017-48, výslovně vylučuje možnost podání odvolání, je formulováno zcela jasně a neponechává prostor pro odlišný výklad. SZIF stěžovatele řádně poučil o tom, že vydáním sdělení je řízení o žádosti ukončeno a že případná žádost o přezkum nemá na právní účinky sdělení vliv. SZIF zároveň neměl povinnost poučit stěžovatele o možnosti podat proti sdělení žalobu. Nedůvodná je i námitka odlišného postupu při vyřizování typově stejných žádostí o dotaci, neboť při poskytování dotací se rozlišuje, zda je součástí žádosti vypracování a předložení projektu či nikoliv. Pokud ano, jako tomu bylo v projednávaném případě, pak se na postup posuzování žádosti o tyto tzv. projektové dotace vztahuje mimo jiné § 11 odst. 4 a 5 zákona o SZIF a podání odvolání je vyloučeno.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Dále dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Nejvyšší správní soud se skutkově a právně obdobnými věcmi zabýval v rozsudku ze dne 3. 12. 2021, č. j. 5 Afs 277/2021-33, a v navazujících rozsudcích ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 Afs 278/2021-33, ze dne 14. 1. 2022, č. j. 5 Afs 298/2021-40, ze dne 14. 1. 2022, č. j. 5 Afs 307/2021-33, ze dne 18. 5. 2022, č. j. 5 Afs 306/2021-42, a ze dne 12. 7. 2022, č. j. 4 Afs 11/2022-47. Ve všech případech se jednalo o stěžovatele, kteří jsou jako stěžovatel v nyní projednávaném případě členy družstva BRAMKO CZ a podali žádost o přezkum sdělení SZIF o ukončení administrace jejich žádostí o dotaci podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF. Jejich žaloby proti sdělení žalovaného pak byly městským soudem odmítnuty pro nepřípustnost a žaloby proti sdělení SZIF byly odmítnuty pro opožděnost. Stěžovatelé byli v řízeních zastoupeni totožnou advokátkou a uplatnili v kasačních stížnostech v zásadě shodnou argumentaci. NSS neshledal důvod se od závěrů v uvedených rozsudcích odchýlit, a proto je níže pouze ve stručnosti rekapituluje. Výjimkou je námitka odlišného zacházení se žadateli o dotace financované z národních zdrojů a žadateli o dotace řídicí se uniijním právem, kterou uplatnil pouze stěžovatel v nynějším řízení.

[12] Povahou sdělení o ukončení administrace žádosti o dotaci vydávaného podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF, ve znění účinném do 31. 8. 2018, se NSS ve své judikatuře zabýval opakovaně a dospěl k závěru, že se jedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., proti kterému lze brojit odvoláním a následně žalobou (rozsudky NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013-43, č. 2909/2013 Sb. NSS; a ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Afs 339/2017-48). Na rozsudek č. j. 10 Afs 339/2017-48 zákonodárce zareagoval novelou provedenou

zákonem č. 208/2019 Sb. s účinností od 1. 9. 2019, kterou výslovně vyloučil možnost podání odvolání jako řádného opravného prostředku proti sdělení dle § 11 odst. 5 zákona o SZIF. Protože tato novela nic nezměnila na povaze sdělení jakožto rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., lze se nyní bránit žalobou ve správním soudnictví přímo proti sdělení SZIF o ukončení administrace žádosti o dotaci (viz rozsudek č. j. 5 Afs 277/2021-33, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti usnesení městského soudu, jímž byla pro opožděnost odmítnuta žaloba nynějšího stěžovatele proti sdělení SZIF ze dne 20. 8. 2020).

[13] Naopak sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 správního řádu podle jednoznačné a - navzdory tvrzení stěžovatele - jednotné judikatury NSS rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. není (rozsudek ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS; či rozsudek rozšířeného senátu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 86). Městský soud tedy postupoval správně, když stěžovatelovu žalobu odmítl.

[14] Nedůvodná je i námitka porušení spravedlivého procesu v důsledku nesprávného poučení, neboť správní orgány obecně nemají povinnost poučovat o možnosti podat proti rozhodnutí správního orgánu žalobu (rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2018, č. j. 3 As 103/2017 - 23). Totéž platí ve vztahu ke sdělení podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF (rozsudek č. j. 5 Afs 298/2021-40, bod 19). Poučení ve sdělení SZIF nebylo zavádějící, nepřesné či nedostatečné. SZIF totiž pouze nad rámec zákonné poučovací povinnosti poučil stěžovatele o možnosti obrátit se na přezkumnou komisi žalovaného, to však nelze považovat za pochybení. SZIF zároveň v poučení zdůraznil, že podání žádosti o přezkum nemá vliv na právní účinky sdělení a že sdělením je řízení o žádosti ukončeno, z čehož jednoznačně plynulo, že se jedná o konečné rozhodnutí ve věci, proti němuž není opravný prostředek přípustný (rozsudek č. j. 5 Afs 278/2021-33, bod 21). Nad rámec uvedeného NSS dodává, že stěžovatel byl před správními orgány zastoupen advokátkou, tedy právní profesionálkou, od které lze nepochybně požadovat orientaci v účinné právní úpravě a relevantní judikatuře soudů, která, jak bylo řečeno výše, není ve vztahu k otázkám přezkumu sdělení o ukončení administrace žádosti o dotaci a povaze přezkumného řízení nikterak nejednoznačná ani roztržštěná.

[15] Stěžovatelova argumentace rozsudkem NSS ze dne 30. 11. 2016, č. j. 6 Afs 2/2016-50, je nepřiléhavá, neboť ten se týkal oznámení o snížení dotace podle § 14e zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 19. 2. 2015. Totéž platí o nálezů Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11, který se týkal rozhodnutí způsobilého přezkumu ve správním soudnictví, což sdělení žalovaného není (shodně k nepoužitelnosti citovaného nálezu na tuto situaci viz rozsudek č. j. 5 Afs 298/2021-40, bod 21). Stěžovatelem namítaná dvoukolejnost jako důsledek možného souběhu řízení o žalobě a přezkumného řízení je běžná a výslovně předpokládaná správním řádem a s. ř. s. [viz zejména § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu, který navazuje na procesní institut uspokojení navrhovatele dle 62 s. ř. s.].

[16] Stěžovatel v závěru kasační stížnosti namítá nepřípustnost odlišného postupu SZIF ve sdělení ze dne 20. 8. 2020, č. j. SZIF/2020/0543626, proti němuž podal žádost o přezkum, a v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o dotaci ze dne 14. 5. 2021. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že žalobou, kterou městský soud nyní přezkoumávaným usnesením odmítl, bylo napadeno sdělení žalovaného o nezahájení přezkumného řízení.

pokračování

Právě toto sdělení, které žalobce napadl nepřipustnou žalobou, vymezuje předmět řízení před správními soudy. Nejvyššímu správnímu soudu proto nepřísluší zabývat se námitkami, které směřují do jiného, žalobou samostatně napadnutelného rozhodnutí – tedy v tomto případě do sdělení SZIF o ukončení administrace žádosti o dotaci. I kdyby NSS nyní uplatněnou stěžovatelovu argumentaci proti sdělení SZIF posoudil a shledal důvodnou, jen stěží by to mohlo mít jakékoliv procesní vyústění v řízení o nepřipustné žalobě směřující proti sdělení žalovaného. Stěžovatelova argumentace je založena na tom, že mu mělo být umožněno podat proti sdělení SZIF odvolání. Tu však mohl a měl uplatnit právě v řízení o žalobě proti sdělení SZIF, které bylo vedeno před městským soudem pod sp. zn. 3 A 92/2021. NSS proto nepřistoupil ani k podání stěžovatelem navrhované předběžné otázky SDEU, neboť její řešení není nezbytné ani relevantní pro toto soudní řízení [*a contrario* čl. 267 odst. 2 SFEU]. Stěžovatelem navrhovaná předběžná otázka se totiž týká právě požadavku na to, aby proti sdělení SZIF bylo přípustné odvolání. Nemíří tedy nijak do soudního přezkumu sdělení žalovaného o ne zahájení přezkumného řízení.

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že napadené usnesení městského soudu není nezákonné z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak jemu žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly, a proto mu je soud nepřiznává.

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

V Brně dne 2. února 2023

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu