



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Michala Bobka v právní věci žalobkyně: **Vinný dům, spol. s r.o.**, Toužimská 588/70, Praha 9 – Kbely, zast. advokátem Mgr. Lubošem Havlem, Na Pankráci 30a/404, Praha 4 – Nusle, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 17/65, Praha 1 – Nové Město, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2022, čj. MZE-33162/2022-14112, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2022, čj. 5 A 57/2022-58,

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.

### Odůvodnění:

[1] V nynější věci potvrzuje NSS letitou judikaturu, podle které zásadně nelze podat žalobu proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, který zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátil k novému projednání [§ 90 odst. 1 písm. b) správního řádu].

[2] Žalobkyně podala dne 12. 10. 2015 žádost o poskytnutí dotace v dotačním programu *Program rozvoje venkova na období 2014 – 2020*. Dne 27. 5. 2016 vydal Státní zemědělský intervenční fond jako správní orgán prvního stupně oznámení o ukončení administrace žádosti, protože žalobkyně nesplnila preferenční kritéria a od hodnotitelské komise obdržela 0 bodů. Následoval spletitý procesní vývoj, kdy žalovaný opakovaně rušil oznámení fondu. Dne 31. 3. 2017 vydal fond druhé oznámení o ukončení administrace žádosti, které žalovaný zrušil 18. 5. 2017. Fond poté rozhodl o ukončení administrace žádosti potřetí (2. 8. 2017), ovšem i toto oznámení po delších procesních peripetiích žalovaný zrušil, a to nyní žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 24. 5. 2022. Byť

žalobkyně žádala, aby žalovaný tentokrát již sám rozhodl, žalovaný opět věc vrátil fondu k novému projednání.

[3] Proti naposled jmenovanému rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k městskému soudu, který ji usnesením odmítl pro nepřipustnost. Odvolací správní rozhodnutí, kterým se podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu ruší rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a věc se mu vrací k dalšímu projednání, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (takové rozhodnutí nezasahuje do veřejných subjektivních práv a povinností žalobkyně). Žalobkyně se může soudně bránit až proti konečnému správnímu rozhodnutí ve věci. Dále městský soud dodal, že se na věc nepoužije zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění účinném od 1. 9. 2019, podle kterého již nelze podat odvolání proti sdělení o nevyhovění žádosti (tedy i proti oznámení o ukončení administrace žádosti). Podle přechodného ustanovení se totiž řízení zahájená a pravomocně neskončená mají dokončit podle dosavadních právních předpisů.

[4] Proti tomuto usnesení podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. V ní namítla, že městským soudem citovaná judikatura není na nynější věc použitelná. Stěžovatelka je v horším postavení než účastníci řízení ve věcech řešených judikáty, na které městský soud odkázal. Stěžovatelka upozornila na rozsudky, ve kterých NSS dospěl k závěru, že v případě správních „ping-pongů“ se může účastník řízení bránit žalobou i proti rušícímu rozhodnutí. Stěžovatelka je přesvědčena, že neustále se opakující koloběh rozhodnutí fondu a žalovaného představují zásah do jejích subjektivních veřejných práv, který je svým trvajícím charakterem a neustálým opakováním fakticky konečným úkonem správních orgánů. Podle stěžovatelky je navíc zřejmé, že popsáný stav je dlouhodobě neměnný a nezmění se ani v budoucnu. Fond své stanovisko nemění, ignoruje doplněné skutečnosti a důkazy i argumentaci stěžovatelky. Žalovaný odmítá ve věci meritorně rozhodnout namísto fondu.

[5] Ke kasační stížnosti se vyjádřil žalovaný, který souhlasil s usnesením městského soudu. I podle jeho názoru je žaloba proti rušícímu rozhodnutí nepřipustná. Dále nesouhlasil ani s tím, že rozhodnutí fondu poněkolkáté zrušil ze shodných či obdobných důvodů. Na vyjádření žalovaného reagovala stěžovatelka replikou, v níž uvedla další skutečnosti, které svědčí o tom, že posouzení žádosti o poskytnutí dotace nesměruje k finálnímu a soudně přezkoumatelnému výsledku. Uvedla též další argumenty, proč může ve věci rozhodnout sám žalovaný, který nemusí věc opakovaně vracet fondu.

[6] Kasační stížnost není důvodná. Již na tomto místě navíc NSS uvádí, že neshledal ani důvody pro nařízení jednání, jak požadovala stěžovatelka v kasační stížnosti. Skutkový stav zřetelně plyne z obsahu správního spisu. Výsledky pracovníků fondu a žalovaného by tedy pro tento rozsudek nemohly nic přinést.

[7] NSS v první řadě souhlasí s městským soudem, že rozhodnutí vydané podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (tedy rozhodnutí, kterým správní orgán ruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrací k novému projednání) v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobu proti němu je třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a)

pokračování

s. ř. s. (k tomu srov. shodně například již rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2008, čj. 2 As 37/2007-111, a navazující judikaturu).

[8] Tento závěr potvrdil i rozšířený senát ve stěžovatelkou zmiňovaném rozsudku ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017-35, č. 3834/2019 Sb. NSS. Rozšířený senát uvedl, že správní soudy přezkouvávají v řízení o žalobě proti rozhodnutí *finální* rozhodnutí správního orgánu. To plyne již ze základního principu soudního řádu správního, subsidiarity správního soudnictví [srov. § 5 s. ř. s. a § 68 písm. a) s. ř. s.]. Pokud nadřízený správní orgán rozhodnutí k odvolání účastníka řízení zruší a věc vrátí správnímu orgánu k novému projednání, takové rozhodnutí odvolacího orgánu nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky § 65 odst. 1 s. ř. s. Rozhodnutí odvolacího orgánu nijak nezasahuje do hmotněprávní sféry jeho adresáta, neboť není finálním rozhodnutím ve věci. To platí v běžných věcech přezkouvávaných správními soudy i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi prvostupňovým a druhostupňovým správním orgánem. Správní soud není ve výrokovém potenciálu rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí vybaven k tomu, aby takovéto negativní situaci efektivně čelil, nemůže tedy například výrokem správnímu orgánu něco nařídít, ale může napadené rozhodnutí jen zrušit (body 24, 26 a 27 rozsudku rozšířeného senátu).

[9] Právním závěrem rozsudku rozšířeného senátu vskutku bylo, že žadatel o informace může (v případě „ping-pongu“ mezi správními orgány) ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím rušícím rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout. Současně však rozšířený senát zdůraznil *výjimečnost tohoto řešení* jen ve vztahu k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť podle jeho § 16 odst. 4 soud není omezen jen na zrušení správního rozhodnutí, ale má též atypickou pravomoc nařídít přímo povinnému subjektu, aby informace poskytl (bod 28 rozsudku 7 As 192/2017). Konstrukce § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím tedy poskytuje správnímu soudnictví výrazně širší možnosti (bod 31 tamtéž). Byť se ho tedy stěžovatelka dovolává, rozsudek rozšířeného senátu se na nynější věc nepoužije již jen proto, že možnost žaloby v neskončeném správním řízení připustil jen u žádosti o poskytnutí informace.

[10] Ve prospěch stěžovatelky nevyznívá ani druhý stěžovatelkou citovaný judikát, tentokrát rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2021, čj. 5 As 28/2021-38. V tomto rozsudku NSS sice vedle již výše zmíněné specifické situace poskytování informací zmínil i druhou situaci, ve které v minulosti připustil podání správní žaloby proti rušícímu rozhodnutí odvolacího správního orgánu. NSS však zdůraznil, že se v uvedeném případě jednalo o zcela specifickou situaci, kdy v důsledku prodlevy několika let mezi vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a jeho zrušením k odvolání opomenutého účastníka řízení došlo k zásadnímu zásahu do veřejných subjektivních práv vykonávaných na základě domnělé právní moci prvostupňového rozhodnutí, byť nesprávně vyznačené v důsledku opomenutí účastníka řízení (bod 21). V obecné rovině však NSS v tomto rozsudku potvrdil názor, že ani opakované rušení rozhodnutí odvolacím orgánem nezakládá právo podat v takové věci žalobu proti rozhodnutí (bod 23 rozsudku 5 As 28/2021).

[11] Nynější situace se významně shoduje se situací, kterou NSS řešil v rozsudku ze dne 25. 6. 2020, čj. 5 As 65/2019-36, ve kterém žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu dokonce čtyřikrát. NSS v rozsudku 5 As 65/2019 zdůraznil, že je klíčové, že postup žalovaného ani stavebního úřadu dosud nedospěl do stádia, kdy by bylo možné říci, že věc nesměřuje k vydání konečného pravomocného rozhodnutí, a není tedy prozatím třeba, aby soudní ochranu stěžovateli proti případným obstrukcím nebo libovůli v postupu správních orgánů poskytly, ať již v jakémkoli z možných typů řízení dle soudního řádu správního, správní soudy. Byť žalovaný ve věci 5 As 65/2019 zrušil rozhodnutí stavebního úřadu a vrátil mu věc k novému projednání již čtyřikrát, důvody pro tento postup nebyly v jednotlivých případech zcela totožné. Některé z nich se opakovaly, jiné se však objevovaly nově (5 As 65/2019, body 24 a 25).

[12] O podobnou situaci se jedná i v nynější věci. Zde žalovaný zrušil rozhodnutí třikrát, avšak důvody pro tento postup nebyly v jednotlivých případech totožné. Poprvé zrušil žalovaný rozhodnutí fondu pro nepřezkoumatelnost - pro chybějící odůvodnění. Podruhé bylo důvodem zrušení to, že jednak fond nevycházel při posouzení věci ze skutkového a právního stavu v době vydání druhého oznámení, jednak hodnotící komise nezohlednila skutečnost, že daný experimentální postup byl tehdy povolen Evropskou komisí. Potřetí zrušil žalovaný rozhodnutí fondu proto, že jednak ve spise chyběl jeden ze stěžejních důkazů, který ani nebyl předložen stěžovatelce, jednak fond nereagoval na všechny stěžovatelčiny námitky.

[13] NSS proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

[14] Pro kontext NSS ještě doplňuje, že celá sága neskončila podáním této správní žaloby a na ni navazující kasační stížnosti. Vedle žaloby podala stěžovatelka proti třetímu rozhodnutí o odvolání ještě podnět k ministru zemědělství na zahájení přezkumného řízení dle § 94 správního řádu. Dne 21. 9. 2022 posoudil ministr zemědělství věc tak, že neshledal důvody pro zahájení přezkumného řízení. Následně dne 2. 12. 2022 žalobkyně obdržela od fondu v pořadí již čtvrté oznámení o ukončení administrace žádosti. Žalovaný pak dne 17. 4. 2023 zamítl stěžovatelčino čtvrté odvolání a potvrdil čtvrté rozhodnutí fondu. Proti tomuto rozhodnutí tedy již stěžovatelka může podat žalobu ke správnímu soudu.

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

V Brně dne 10. května 2023

Zdeněk Kühn  
předseda senátu