



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **V30 s.r.o.**, se sídlem Vnější 920/30, Praha 4, zast. Mgr. Janem Bičístěm, advokátem se sídlem Václavské náměstí 2132/47, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 12. 2022, č. j. 3 A 68/2022-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti v celkové výši **3 400 Kč** k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Jana Bičístě, advokáta se sídlem Václavské náměstí 2132/47, Praha 1, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaný **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] Předmětem projednávané věci je povaha podání žalobkyně, kterým se bránila proti sdělení Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) o ukončení administrace její žádosti o dotaci vydaného podle § 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 účinném do 31. 8. 2019 (dále jen „zákon o SZIF“).

[2] Dne 23. 1. 2019 vydal SZIF Oznámení o ukončení administrace žádosti žalobkyně o dotaci č. j. SZIF/2019/0080641 (dále též „Oznámení SZIF“), ve smyslu § 11 odst. 5 zákona o SZIF, jelikož žalobkyně neodstranila nedostatky své žádosti a uplatněný projekt

neplnil funkční celek. V závěru oznámení SZIF žalobkyni poučil o tom, že „[v] *případě, že by Oznámení bylo v rozporu s podmínkami, za kterých je poskytována dotace, Ministerstvo zemědělství je usnesením zruší (§ 11 odst. 5 zákona o SZIF). Za tímto účelem může žadatel podat podnět k Přezkumné komisi Ministerstva zemědělství nebo použít další postupy podle čl. 12 písm. a) Pravidel. Tyto postupy (včetně podnětu k Přezkumné komisi) nemají vliv na právní účinky Oznámení o ukončení administrace.*“

[3] Žalobkyně se proti Oznámení SZIF bránila podáním ze dne 6. 2. 2019, které nadepsala jako *Reakce* na Oznámení SZIF a adresovala jej *Přezkumné komisi* žalovaného s tím, že žalovaný je ve smyslu § 11 odst. 5 zákona o SZIF orgánem přezkoumávajícím Oznámení SZIF. Žalovaný toto podání posoudil jako žádost o přezkum a zaslal žalobkyni dne 1. 11. 2019 sdělení o nevyhovění této žádosti s tím, že žádost o přezkum již dvakrát projednala Přezkumná komise pro projektová opatření Programu rozvoje venkova a potvrdila závěr SZIF, že projekt žalobkyně nesplňuje podmínku funkčního celku. Žádosti o přezkum proto nemůže být vyhověno.

[4] Žalobkyně napadla postup žalovaného správní žalobou, kterou se domáhala jednak zrušení jeho sdělení ze dne 1. 11. 2019 jakožto rozhodnutí o odvolání proti Oznámení SZIF, jednak eventuálně ochrany proti nezákonnému zásahu, příp. nečinnosti žalovaného, který se odvoláním odmítl zabývat.

[5] Městský soud usnesením ze dne 26. 7. 2022, č. j. 3 A 1/2020-94, vyloučil žalobu na ochranu proti nečinnosti k samostatnému projednání. Následně jí nyní napadeným rozsudkem vyhověl a uložil žalovanému povinnost rozhodnout o podání žalobkyně ze dne 6. 2. 2019 jako o odvolání proti Oznámení SZIF. Městský soud posoudil Oznámení SZIF jako rozhodnutí ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), proti kterému zákon o SZIF v té době nevyklučoval možnost podat odvolání. Jelikož z hlediska obsahu lze podání žalobkyně považovat jak za odvolání, tak za podnět k zahájení přezkumného řízení, žalovaný měl žalobkyni vyzvat k upřesnění jejího podání. Navíc, když je podání nazváno *Reakce*. To, že žalovaný žalobkyni nevyzval k upřesnění, jí nelze přičítat k tíži. Městský soud též zohlednil, že žalobkyně nebyla v Oznámení SZIF řádně poučena, což jí též nemůže být kladeno k tíži. Neúplné poučení zároveň může vysvětlovat, proč žalobkyně ve svém podání výslovně zmiňuje § 11 odst. 5 zákona o SZIF a Přezkumnou komisi. Žalobkyni totiž nezbylo než se řídit neúplným poučením. Podání se přitom dostalo do sféry žalovaného jakožto orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí SZIF. Městský soud uzavřel, že bytí žalovaný podání žalobkyně již vyřídil jako podnět k přezkumnému řízení, dosud o něm nerozhodl jako o odvolání, a je proto nadále nečinný.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhl napadený rozsudek zrušit a zastavit řízení o nečinnosti, nebo věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[7] Stěžovatel nesouhlasí s posouzením podání žalobkyně jako odvolání a zdůraznil, že podání bylo vyřízeno jako žádost o přezkum sdělením ze dne 1. 11. 2019. Podání

pokračování

žalobkyně ani náznakem nehovoří o odvolání, naopak bylo adresováno přímo Přezkumné komisi. Žalobkyně přitom postupovala v souladu s kapitolou 11 písm. a) Obecných podmínek Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace Programu rozvoje venkova na období 2014-2020 (dále jen „Pravidla“). Vyrozumění stěžovatele představuje oznámení o nezahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), které je vyloučeno ze soudního přezkumu. Stěžovatel k tomu odkázal na § 70 písm. a) s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS, ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Afs 339/2017-48, a ze dne 14. 1. 2022, č. j. 5 Afs 298/2021-40. Správní žaloba proti vyrozumění stěžovatele tedy není přípustná a je třeba ji odmítnout.

[8] Dle stěžovatele nemůže být následkem chybějícího či nedostatečného poučení otočení vůle žalobkyně. Ta své podání nenazvala odvoláním, ale obrátila se na Přezkumnou komisi výslovně dle § 11 odst. 5 zákona o SZIF, který i dle rozsudku č. j. 10 Afs 339/2017-48 upravuje dozorčí prostředek. S odkazem stěžovatele na rozsudek č. j. 10 Afs 339/2017-48, který řešil obdobnou věc, se navíc městský soud nijak nevypořádal.

[9] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná pověřený zaměstnanec, který má právnické vzdělání (§ 102 a násl. s. ř. s.). Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud se předně zabýval obecně namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Ke konkrétnímu obsahu pojmu nepřezkoumatelnosti srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, č. 689/2005 Sb. NSS, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, nebo ze dne 16. 12. 2008, č. j. 1 Ao 3/2008-136, č. 1795/2009 Sb. NSS. Konstatování nepřezkoumatelnosti by přitom mělo být vyhrazeno opravdu výjimečným případům, kdy není z odůvodnění napadeného rozhodnutí vůbec patrné hodnocení podstatných důvodů či skutečností (srov. usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, odst. [29]). V tomto ohledu je napadený rozsudek přezkoumatelný, jelikož z jeho odůvodnění je patrné, z jakých skutečností městský soud vycházel a jakými úvahami se při svém rozhodování řídil.

[13] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku nezpůsobuje ani skutečnost, že se městský soud výslovně nezabýval rozsudkem č. j. 10 Afs 339/2017-48. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního i Ústavního soudu platí, že povinnost řádného odůvodnění neznamená povinnost reagovat na každé dílčí tvrzení účastníků řízení, ale postačí přednést ucelené a přesvědčivé odůvodnění vypořádávající argumentaci (především žalobní, příp. kasační) jako celek (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, a ze dne 14. 8. 2019, sp. zn. II. ÚS 222/18, z rozsudků NSS např. ze dne 19. 11. 2021, č. j. 8 As 222/2019-61, odst. [14], a tam citovanou judikaturu, nebo ze dne 30. 3. 2023, č. j. 9 As 123/2022-55, odst. [12]). Tomu městský soud v projednávané věci dostál a tato kasační námitka tedy není důvodná.

[14] Předmětem věci samé je povaha podání žalobkyně ze dne 6. 2. 2019 a otázka, zda je stěžovatel ve vztahu k tomuto podání nečinný, jelikož o něm nerozhodl jako o odvolání.

[15] Podle § 37 odst. 1 věty druhé správního řádu se podání (jako úkon směřující vůči správnímu orgánu) *posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno*.

[16] Podle § 82 odst. 2 věty první a druhé správního řádu musí odvolání vedle obecných náležitostí podle § 37 odst. 2 správního řádu *obsahovat údaje o tom, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Není-li v odvolání uvedeno, v jakém rozsahu odvolatel rozhodnutí napadá, platí, že se domáhá zrušení celého rozhodnutí*.

[17] Podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF, ve znění účinném do 31. 8. 2019, platilo, že [n]a uzavření dohody o poskytnutí dotace podle odstavce 4 není právní nárok. Pokud Fond žádosti o dotaci před datem uzavření dohody podle odstavce 4 nevyhoví, sdělí písemně a bez zbytečného odkladu žadateli důvody nevyhovění. V případě, že by toto sdělení Fondu bylo v rozporu s podmínkami, za kterých je poskytována dotace, ministerstvo jej usnesením zruší.

[18] Městský soud v napadeném rozsudku správně dovodil, že sdělení SZIF podle § 11 odst. 5 věty druhé zákona o SZIF je rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. a za úpravy účinné v době rozhodování SZIF i stěžovatele proti němu bylo možné podat odvolání jako řádný opravný prostředek (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013-43, č. 2909/2013 Sb. NSS, odst. [37] až [46] a [49] až [54], citovaný i městským soudem, dále stěžovatelem opakovaně citovaný č. j. 10 Afs 339/2017-48, odst. [10] až [15], nebo novější rozsudky ze dne 2. 2. 2023, č. j. 9 Afs 181/2021-40, odst. [12], a ze dne 20. 10. 2023, č. j. 3 Afs 204/2021-31, odst. [11]). Podle § 68 odst. 5 správního řádu platí, že v poučení správního rozhodnutí se *uvede, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je možno tak učinit, od kterého dne se tato lhůta počítá, který správní orgán o odvolání rozhoduje a u kterého správního orgánu se odvolání podává*.

[19] Vedle toho Nejvyšší správní soud judikoval, že třetí věta § 11 odst. 5 zákona o SZIF upravuje dozorčí prostředek obdobný přezkumnému řízení podle § 94 správního řádu a přípis, kterým ministerstvo informuje žadatele o dotaci, že postup SZIF byl v pořádku a není na místě rušit jeho sdělení o ukončení administrace žádosti o dotaci, není rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví, jak správně namítá stěžovatel.

pokračování

O tomto dozorčím prostředku přitom není povinnost poučovat, takové poučení je pouze nad rámec zákonné poučovací povinnosti (srov. rozsudky č. j. 10 Afs 339/2017-48, odst. [18], č. j. 9 Afs 181/2021-40, odst. [13] a [14], nebo č. j. 3 Afs 204/2021-31, odst. [13] a [14]).

[20] V projednávané věci žalobkyně napadla Oznámení SZIF podáním, které nazvala *Reakce* a adresovala *Přezkumné komisi* stěžovatele, který je přezkumným orgánem podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF. Stěžovatel proto namítá, že neměl pochyb, že se jedná o podnět k přezkumu a jako takový jej vyřídil sdělením ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu. Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s posouzením městského soudu, že podání žalobkyně je třeba považovat za odvolání, o kterém stěžovatel v době rozhodování městského soudu nerozhodl, tedy byl nečinný.

[21] Především Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že podání žalobkyně výslovně nezmiňuje ani odvolání, ale ani přezkumné řízení ve smyslu § 94 správního řádu (viz bod 27. napadeného rozsudku). Podání je toliko v hlavičce adresováno *Přezkumné komisi* stěžovatele a v úvodu vlastního textu žalobkyně zmiňuje stěžovatele jako orgán přezkoumávající Oznámení SZIF podle § 11 odst. 5 SZIF, což ovšem může být vysvětleno nedostatečným poučením, jak bude blíže rozvedeno níže. Obsahově podání odpovídá odvolání ve smyslu § 82 odst. 2 správního řádu. Jednoznačně směřuje proti Oznámení SZIF, se kterým žalobkyně zjevně nesouhlasí a namítá nezákonnost postupu SZIF i ukončení administrace její žádosti o dotaci. Na 16 stranách detailně argumentuje proti postupu a závěrům SZIF, shrnuje svá dosavadní vyjádření vůči SZIF a provedené úpravy žádosti o dotaci a uzavírá, že není pravda, že její projekt neplní funkční celek a že by nedoplnila požadované údaje, neodstranila chyby v žádosti, nedoložila opravenou povinou přílohu a opakovaně neposkytla potřebné informace. Požaduje proto, aby stěžovatel konstatoval nezákonnost postupu SZIF a došlo k uzavření dohody o poskytnutí dotace. V závěru podání žalobkyně též uvedla, aby ji stěžovatel podle potřeby kontaktoval, což neučinil a místo toho po více než půl roce vydal sdělení o nevyhovění *žádosti o přezkum*. Nejvyšší správní soud toliko nad rámec poznamenává, že podle § 94 odst. 1 poslední věty správního řádu *jestliže správní orgán neshledá důvody k zahájení přezkumného řízení, sdělí tuto skutečnost s uvedením důvodů do 30 dnů podateli*.

[22] Městský soud při posouzení podání žalobkyně zcela správně zohlednil též skutečnost, že žalobkyně nebyla v Oznámení SZIF řádně poučena o možnosti podat odvolání, jak vyžaduje § 68 odst. 5 správního řádu, ale nad rámec pouze o přezkumu podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF. Nejvyšší správní soud v této souvislosti souhlasí s městským soudem, že za takové situace nelze žalobkyni vyčítat, že v podání odkazuje právě na § 11 odst. 5 zákona o SZIF a zmiňuje *Přezkumnou komisi*, když o jiném oprávněm prostředku nebyla v rozporu se zákonem poučena (viz bod 27. napadeného rozsudku).

[23] Nejvyšší správní soud naopak nepřisvědčuje stěžovateli, že by na základě chybného poučení docházelo ke změně vůle žalobkyně. Žalobkyně dle obsahu žaloby považovala své podání za odvolání a upozornila také na skutečnost, že jej podala v odvolací lhůtě 15 dnů ve smyslu § 85 odst. 1 správního řádu (viz žaloba na č. l. 3 spisu městského soudu), s čímž se Nejvyšší správní soud ztotožňuje. Městský soud v bodě 28. napadeného rozsudku

těž příhodně podotknul, že podání žalobkyně se dostalo do sféry stěžovatele jakožto příslušného odvolacího orgánu podle § 9a písm. a) zákona o SZIF.

[24] K dílčímu tvrzení stěžovatele, že žalobkyně postupovala podle Pravidel, Nejvyšší správní soud pouze stručně uvádí, že rozhodná je zákonná úprava, dle které bylo možné podat proti Oznámení SZIF odvolání, žalobkyně o této možnosti v rozporu se zákonem nebyla poučena a její podání obsahově odpovídá odvolání. Své podání zároveň nenazvala *žádost o přezkum* ve smyslu § 11 odst. 5 zákona o SZIF a kapitoly 11 písm. a) Pravidel, ale neurčitým pojmem *Reakce*. Tato argumentace stěžovatele tedy není přílehavá.

[25] S ohledem na všechny uvedené skutečnosti posoudil Nejvyšší správní soud podání žalobkyně ze dne 6. 2. 2019 ve shodě s městským soudem jako odvolání, o kterém stěžovatel ke dni vydání napadeného rozsudku nerozhodl. Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že sdělení stěžovatele ze dne 1. 11. 2019 nelze v žádném případě považovat za rozhodnutí o odvolání žalobkyně, neboť z jeho obsahu je zjevné, že jde o vyřízení podnětu k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 *in fine* správního řádu. Sdělení ani neobsahuje jedinou náležitost rozhodnutí ve smyslu § 68 správního řádu (výrok, odůvodnění včetně vypořádání námitek účastníků řízení a poučení).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, má tedy vůči neúspěšnému stěžovateli právo na náhradu nákladů, které v tomto řízení důvodně vynaložila. Tyto náklady sestávají z odměny advokáta za zastupování v řízení o kasační stížnosti, přičemž zástupce žalobkyně učinil jeden úkon – sepsání vyjádření k návrhu stěžovatele na vydání předběžného opatření, který Nejvyšší správní soud zamítl usnesením ze dne 19. 1. 2023, č. j. 9 Afs 223/2022-47. Odměna podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, tak činí 3 100 Kč [§ 7 bod 5., § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky]. K úkonu právní služby je třeba připočíst 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů podle § 13 odst. 4 téže vyhlášky. Náhrada není zvýšena o daň z přidané hodnoty, neboť zástupce výslovně kasačnímu soudu sdělil, že není plátcem (vyjádření na č. l. 37 spisu NSS). Za řízení o kasační stížnosti tak náhrada nákladů řízení činí dohromady 3 400 Kč, které je stěžovatel povinen uhradit žalobkyni k rukám jejího zástupce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. prosince 2023

JUDr. Radan Malík
předseda senátu

