



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. Jiří Vacek**, IČ: 64840841, se sídlem Klest 19, Cheb, zastoupený advokátem JUDr. Pavlem Sedláčkem, se sídlem Dlouhá 705/16, Praha 1, proti žalované: **Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s.**, se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, o přezkoumání rozhodnutí představenstva žalované ze dne 23. 12. 2020, č. j. 142988/2020, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2023, č. j. 6 A 19/2021 - 72,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), jímž byla pro nedostatek podmínek řízení odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. jeho žaloba proti rozhodnutí žalované ze dne 23. 12. 2020.

[2] Při posouzení věci vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu. Žalobce podal ve dnech 25. 3. 2014 a 1. 8. 2014 žádosti o podporu poskytovanou ze strany žalované v programu Podpora nákupu půdy. Poskytování této podpory se řídí Pokyny pro poskytování podpory Podpůrným a garančním rolnickým a lesnickým fondem, a.s.

v rámci programu Podpora nákupu půdy – podpora ve formě finančních prostředků určených pro snížení úrokového zatížení úvěrů na nákup zemědělské půdy, která není ve vlastnictví státu (č. j. PGRLF, a. s.: 13865/2013 a č. j. PGRLF, a.s.: 34765/2014). Žalovaná následně uzavřela se žalobcem dne 22. 5. 2014 Smlouvu č. 1 a dne 24. 11. 2014 Smlouvu č. 2. Na základě kontroly provedené žalovanou bylo zjištěno, že žalobce ode dne 1. 1. 2016 propachtoval z podporovaného úvěru nakoupené pozemky společnosti Velkostatek Hůrka s. r. o., se sídlem Klest 19, 350 02 Cheb, čímž dle žalované porušil ustanovení smluv o podpoře v čl. 4 odst. 4.5 a ustanovení Pokynů v bodě C.1.2 písm. bb) a bc). Své závěry žalovaná shrnula v kontrolní zprávě ze dne 28. 4. 2020, č. j. 31641/2020, sp. zn. KON-2020-0098, proti které podal žalobce dne 1. 6. 2020 námitky, jež byly ze strany žalované vypořádány dne 19. 6. 2020 v rámci stanoviska k vyjádření ke kontrolní zprávě. Žalobce na toto stanovisko reagoval dalšími námitkami uplatněnými dne 10. 7. 2020; ty byly předány Výboru podpor žalované společně s výsledky dané kontroly. Rozhodnutím Výboru podpor ze dne 8. 9. 2020, č. j. 103140/2020 (vyhotoveno písemně dne 5. 10. 2020), bylo konstatováno porušení Smlouvy č. 1 a č. 2 ze strany žalobce a podle ustanovení čl. 2 odst. 2.6 písm. h) Pokynů bylo u obou smluv provedeno ke dni 1. 1. 2016 závěrečné vyúčtování, na jehož základě byl zjištěn přeplatek na podpoře (ve vztahu ke Smlouvě č. 1 byl zjištěn přeplatek ve výši 129 270 Kč, ve vztahu ke Smlouvě č. 2 ve výši 121 292 Kč). K jeho zaplacení byl pak žalobce v další části rozhodnutí vyzván. Žalobce podal proti tomuto rozhodnutí námitky, o kterých rozhodlo představenstvo žalované žalobou napadeným rozhodnutím tak, že rozhodnutí Výboru podpor ze dne 8. 9. 2020 potvrdilo.

[3] Při posuzování výše uvedených skutečností městský soud předeslal, že podle judikatury Nejvyššího správního soudu podléhají rozhodnutí žalované o zamítnutí žádosti o podporu ve smyslu § 2da odst. 9 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (dále jen „zákon o zemědělství“) přezkumu ve správním soudnictví. V nyní projednávané věci se však nejedná o rozhodnutí žalované, kterým by byla žádost o podporu zamítnuta, ale o vrácení podpory již vyplacené. Žalovaná zde nevystupuje vůči druhé smluvní straně ve vrchnostenském postavení, respektive v postavení správního orgánu ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a). s. ř. s. Zákon o zemědělství ani žádný jiný právní předpis neobsahuje zákonné zmocnění, které by žalované dávalo pravomoc autoritativně rozhodnout o uložení povinnosti příjemci vrátit vyplacenou podporu. Dle městského soudu je tomu tak proto, že žalovaná se žalobcem uzavřela smlouvu o podpoře v režimu § 1746 odst. 2 občanského zákoníku. Touto smlouvou byl mezi žalobcem a žalovanou založen soukromoprávní, nikoliv veřejnoprávní vztah.

[4] Žalovaná tak nemá pravomoc uložit splnění povinnosti spočívající ve vrácení přeplatku na vyplacené podpoře a napadené rozhodnutí ani rozhodnutí Výboru podpor nejsou exekučním titulem. Žalovaná ostatně sama upozornila, že v případech, kdy příjemce neoprávněně vyplacenou podporu v návaznosti na rozhodnutí žalovaného *dobrovolně* nevrátí, přistupuje k uplatnění nároku v občanském soudním řízení. Civilní soudy přitom doposud nikdy svou pravomoc rozhodovat spory ohledně vrácení přeplatku na vyplacené podpoře nepopřely, což městský soud ověřil na pěti přiložených rozsudcích okresních soudů a jednoho rozsudku krajského soudu.

[5] Z výše uvedeného dle městského soudu vyplývá, že napadeným rozhodnutím ani rozhodnutím Výboru podpor nebyly založeny, změněny, zrušeny či závazně určeny

pokračování

práva nebo povinnosti žalobce, neboť k takovému „zásahu“ do jeho práv může dojít až na základě vykonatelného rozsudku civilního soudu. Na tomto závěru nemění nic ani skutečnost, že žalovaná umožnila žalobci podat proti rozhodnutí Výboru podpor námitky. Dle názoru soudu se totiž jedná pouze o interní jednání s příjemcem podpory ohledně navrácení vyplacené částky, v jehož rámci žalovaná umožňuje příjemci podpory „se bránit“ a uplatnit námitky vůči vznesenému nároku ještě před tím, než bude podána žaloba u civilního soudu. Městský soud tak dospěl k závěru, že pro rozhodnutí o správních žalobě nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný.

[6] Kasační stížnost podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) formálně z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., s ohledem na obsah napadeného rozhodnutí však připadá v úvahu jen důvod posledně uvedený. K němu uvedl, že se se závěry soudu nemůže ztotožnit. Sama žalovaná totiž ve svém rozhodnutí výslovně uvedla, že se jedná o rozhodnutí podle § 2da odst. 9 zákona o zemědělství, tedy postupovala záměrně analogicky jako při zamítnutí žádosti o podporu. Rozhodnutí, jímž je zamítnuta žádost o podporu ve smyslu citovaného ustanovení, podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že rozhodnutí o zamítnutí podpory je svým charakterem stejné jako rozhodnutí o přeplatku, a to zejména za situace, kdy důsledky obou těchto rozhodnutí jsou totožné (žadatel nebude disponovat podporou). Pokud tedy bylo v případě rozhodnutí o přeplatku postupováno podle § 2da odst. 9 zákona o zemědělství, musí analogicky podléhat přezkumu ve správním soudnictví také.

[7] Právní názor městského soudu by dle názoru stěžovatele vyústil v absurdní situaci, že žalovaná by v jedné fázi řízení (přiznání podpory) měla vystupovat v jiném postavení, než v jiné fázi řízení (vrácení již poskytnuté podpory). Názor městského soudu by navíc znamenal, že stěžovatel, který s rozhodnutím o přeplatku nesouhlasí, by toto rozhodnutí nikdy nemohl nechat přezkoumat v rámci soudního řízení. Přezkum rozhodnutí o přeplatku by byl *de facto* možný jen v rámci vymáhání pohledávky žalované v civilním soudnictví. Záleželo by však čistě na žalované, kdy k takovému přezkumu dojde. Za relevantní pak stěžovatel nepovažoval argument městského soudu, že civilní soudy svoji pravomoc rozhodovat spory ohledně vrácení přeplatku na vyplacené podpore nepopřely. Takový argument hodnotil jako hrubě nedostatečný. Přezkum rozhodnutí o přeplatku v rámci správního soudnictví má dle jeho názoru své opodstatnění, neboť vzhledem ke specifické a poměrně obsáhlé správní agendě je žádoucí, aby rozhodnutí o přiznání podpory i o přeplatku rozhodoval stejný soud. Tím, že by o vrácení podpory z veřejných prostředků (tedy o otázkách správního práva) rozhodovaly civilní soudy, by došlo k porušení principů správního soudnictví a v důsledku toho k porušení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby bylo napadené usnesení zrušeno a věc vrácena městskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v rozsahu uplatněného stížnostního bodu, neshledal přitom vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná. Ústřední otázkou, kterou musel posoudit, byla povaha aktů vydaných žalovanou, konkrétně otázka, zda naplňují definici rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., tedy zda zakládají, mění, ruší či závazně určují práva a povinnosti stěžovatele. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv.

[9] Úvodem je třeba zdůraznit, že rozhodnutí Výboru podpor ze dne 8. 9. 2020 (písemně vyhotoveno dne 5. 10. 2020) není správním rozhodnutím ani z formálního, ani z materiálního hlediska. Po formální stránce je navenek označeno jako „Sdělení Výboru podpor“, neobsahuje žádný výrok ani odůvodnění, pouze v závěru textu je obsaženo poučení o možnosti podat proti tomuto aktu námitky podle § 2da odst. 9 zákona o zemědělství. Po materiální stránce toto „rozhodnutí“ neukládá stěžovateli žádnou povinnost, pouze deklaruje porušení uzavřených smluv z jeho strany a současně ho vyzývá k zaplacení vzniklého přeplatku.

[10] Rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. však není ani následné rozhodnutí o námitkách představenstva žalované ze dne 23. 12. 2020. Zde sice žalovaná zvolila formu správního rozhodnutí s výrokem, odůvodněním i poučením o opravných prostředcích (respektive o jejich absenci), materiálně však zůstala podstata její „rozhodovací činnosti“ nezměněna. Žalovaná ani tímto svým rozhodnutím neuložila stěžovateli autoritativně žádnou povinnost, jedná se ve spojení s jejím „rozhodnutím“ ze dne 8. 9. 2020 stále jen o výzvu k plnění před tím, než bude případně podána žaloba k civilnímu soudu, který je příslušný o věci meritorně rozhodnout. Nejvyšší správní soud přitom považuje za lichý argument stěžovatele, který se snaží dávat rovnítko mezi rozhodnutí o neposkytnutí podpory a „rozhodnutí“ o předepsání přeplatku na podpoře.

[11] Především je nutno zdůraznit, že i v případě žádosti o poskytnutí podpory jsou námitky přípustné a představenstvo žalované o nich vydává rozhodnutí podle § 2da odst. 9, zákona o zemědělství pouze v případě, že je žádost zamítnuta. Jen takové rozhodnutí pak podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Pokud je žádosti o podporu vyhověno, jsou mezi žalovanou, jež je ve své podstatě soukromoprávním subjektem, a žadatelem o podporu uzavírány smlouvy o podpoře podle § 1746 odst. 2 občanského zákoníku. Tak se stalo i v projednávané věci. Spory z občanskoprávní smlouvy, jejímiž účastníky jsou dva soukromoprávní subjekty, nemůže z povahy věci projednávat žádný jiný soud než soud v občanském soudním řízení. Dojde-li tedy ze strany příjemce podpory k porušení smlouvy a v důsledku toho vznikne přeplatek na podpoře, mohou mít veškeré úkony žalované před podáním žaloby povahu jen jakéhosi předběžného pokusu o zmapování situace a smírné vyřešení sporu, v žádném případě se však nemůže jednat o autoritativní úkony subjektu vybaveného pravomocí správního orgánu. Takovouto pravomoc žalovaná nemá a ani se ji v projednávané věci svými akty nepokoušela uplatnit.

[12] Jediné, co lze žalované v této věci vytknout, je její nekonzistentní procesní postup, jenž byl s to uvést stěžovatele v omyl. Žalovaná zcela správně označila přípis svého Výboru podpor ze dne 5. 10. 2020 jako sdělení, ovšem v posledním odstavci tohoto sdělení, v němž je obsaženo i poučení o možnosti podat námitky, o něm hovoří poněkud matoucím způsobem jako o rozhodnutí (pozn. soudu – žalovaná měla zřejmě na mysli vnitřní rozhodnutí Výboru podpor ze dne 8. 9. 2020 o tom, jak bude dále postupovat ve věci vzniklé pohledávky). Následně pak představenstvo žalované s odkazem na § 2da odst. 9 zákona o zemědělství rozhodlo o námitkách, které stěžovatel na základě poskytnutého poučení podal, formou správního rozhodnutí. Takový postup však nemá oporu v zákoně. Citované ustanovení se totiž výslovně vztahuje právě a jen na rozhodnutí o námitkách při zamítnutí žádosti o podporu, nikoliv na situace vyplývající z porušení uzavřené smlouvy. Ve věci tedy nebylo možno podle zákona podat vůči sdělení žádné námitky, a pokud je žalovaná

pokračování

připustila, mohlo se, jak trefně podotkl městský soud, jednat pouze „[o] interní jednání s příjemcem podpory ohledně vrácení vyplacené podpory, v jehož rámci žalovaný umožňuje příjemci se bránit a uplatnit námitky k tvrzenému nároku ještě předtím, než případně přistoupí k uplatnění nároku na vrácení podpory soudní cestou“. Sama skutečnost, že žalovaná v rámci interních postupů před podáním žaloby umožnila stěžovateli podat proti sdělení Výboru podpor námitky a o těch pak nesprávně pojednala formou rozhodnutí s odkazem na § 2da odst. 9 zákona o zemědělství, však ještě z posledně uvedeného aktu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. nedělá, neboť zde chybí jakýkoliv materiální znak rozhodnutí. Nevhodný postup žalované v této věci tak ve svém důsledku nemohl do práv stěžovatele nijak zasáhnout.

[13] Argumentuje-li stěžovatel ještě tím, že by „logicky“ měl rozhodnutí o nepřiznání podpory i o jejím odejmutí formou předsedání přepřátku přezkoumat stejný soud, a to soud správní, nelze s ním souhlasit. Jak bylo již uvedeno výše, rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. vydává žalovaná pouze v případě, že je žádost o podporu zamítnuta. V jiných případech, včetně přepřátku na podpoře, žádné rozhodnutí nevydává. Tato skutečnost je zřejmá přímo ze znění zákona, konkrétně již zmiňovaného § 2da odst. 9 zákona o zemědělství. Pro přezkumnou činnost správního soudu tak ve věci přepřátku na podpoře neexistuje žádný prostor.

[14] Za nesrozumitelné pak považuje Nejvyšší správní soud stěžovatelovo tvrzení, že popření příslušnosti správních soudů by v této věci představovalo porušení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Uvedený článek pojednává o právu na zákonného soudce a text kasační stížnosti nijak blíže nevysvětluje, jakou souvislost s projednávanou věcí by tento článek Listiny měl mít. Zda je soudem příslušným k rozhodnutí okresní soud ve věcech občanskoprávních či krajský soud ve správním soudnictví, je otázkou věcné příslušnosti soudu, nikoliv zákonného soudce.

[15] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatele, podle něhož není relevantní skutečnost, že civilní soudy svoji příslušnost v obdobných případech dosud nepopřely. Podstatná je totiž skutečnost, že soudy v daném případě postupují jednotně a bezrozporně. Správní soud svoji příslušnost k řešení sporu o přepřátek na podpoře (správně) popřel, civilní soudy se pak podstatou věci zabývají. Příjemci podpory tak není přístup k soudu odepřen. Platí to i pro stěžovatele v projednávané věci, z obsahu spisu žalované je zřejmé, že žaloba na zaplacení celkové dlužné částky ve výši 250 562 Kč s příslušenstvím byla u Okresního soudu v Chebu podána již dne 13. 6. 2023.

[16] Jen na okraj Nejvyšší správní soud poznamenává, že ačkoliv městský soud žalobu správně odmítl, dopustil se určité nepřesnosti při výběru právní normy. Na věc totiž nedopadá ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. v návaznosti na § 70 písm. a) s. ř. s. Tato drobná nepřesnost však nemá na zákonnost výroku napadeného usnesení žádný vliv.

[17] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadené usnesení městského soudu je zákonné, kasační stížnost proti němu podanou proto podle § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[18] Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení ze zákona, žalovaná měla ve věci úspěch, prokazatelné náklady řízení jí však nevznikly; Nejvyšší správní soud proto nepřiznal náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti žádnému z účastníků (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. srpna 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu