

USNESENÍ

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Kateřiny Kozákové a Mgr. Ondřeje Hrabce ve věci

žalobkyně: **V30 s.r.o.**, IČ 27169871
se sídlem Vnější 920/30, Michle, 141 00 Praha 4
zastoupená Mgr. Janem Bičíštěm, advokátem
se sídlem Rasochy 67, Uhlířská Lhota, PSČ 281 26

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, 11000

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2021, č. j. 58500/2020-MZE-16232,

takto:

- I. Žaloba **s e o d m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalobkyni **s e u k l á d á**, aby zaplatila soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, a to ve lhůtě 3 dnů ode dne doručení tohoto usnesení.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „prvostupňový správní orgán“) výrokem II. rozhodnutí ze dne 23. 9. 2020, čj. SZIF/2020/0584161, zamítl žádost žadatele, Českého svazu včelařů, z. s., IČ: 00443239, se sídlem Křemencova 177/8, 110 00 Praha 1 (dále „žadatel“ nebo „ČSV“), o poskytnutí dotace na pořízení nového zařízení pro chovatele včel v rámci opatření technická pomoc, a to v rozsahu 144 požadavků ve výši 3 201 827,77 Kč. Jedním ze zamítnutých požadavků byl požadavek žalobkyně reg. č. 2020/07/1/00557, na pořízení zařízení v hodnotě 44 479,60 Kč. Důvodem zamítnutí tohoto požadavku bylo zjištění prvostupňového správního orgánu, že žalobkyně je registrována u ČMSCH a.s. od 1. 9. 2018, čímž nebyla splněna podmínka § 7 odst. 3 písm. b) nařízení vlády č. 148/2019 Sb., o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh, ve znění účinném do 31. 7. 2022 (dále jen „nařízení vlády č. 148/2019“), neboť doba od registrace chovatele včel v ÚE do podání žádosti žadatelem je kratší než 2 kalendářní roky. Toto rozhodnutí bylo doručeno pouze ČSV, a to dne 24. 9. 2020. Žalobkyně byla o zamítnutí dotace v části, která se týkala jejího požadavku, a důvodech zamítnutí, ze strany ČSV informována dopisem ČSV ze dne 25. 9. 2020 (dále „dopis ČSV ze dne 25. 9. 2020“), žalobkyni doručeném dne 5. 10. 2020. Samotné prvoinstanční rozhodnutí žalobkyně neobdržela.

2. Dopisem ze dne 5. 10. 2020 (dále „vyjádření ze dne 5. 10. 2020“) žalobkyně instruovala ČSV, aby zpracoval reakci na prvoinstanční rozhodnutí tak, aby splnil své zákonné povinnosti, které pro něj plynou z pozice komisionáře ve vztahu k žalobkyni (srov. 1. námitka v dopise ze dne 5. 10. 2020). Dále žalobkyně vyjádřila připravenost podílet se na přípravě jakýchkoli podání vůči správním orgánům, přičemž se odvolala na svou dřívější korespondenci obsahující věcné argumenty i důvody nesouhlasu s prvoinstančním rozhodnutím (srov. 2. námitka). Žalobkyně rovněž zdůraznila, že pro účely komunikace mezi ní a ČSV požaduje komunikaci přes datovou schránku, emailem či telefonicky tak, aby komunikace byla co nejrychlejší (3. námitka). Ve čtvrté námitce vyjádřila nesouhlas s formou, jakou jí ČSV o vydaném rozhodnutí informovala, zasláný dopis dle jejího názoru nepředstavuje dostatečný a přesný podklad pro zpracování jakékoli reakce, není prvoinstančním rozhodnutím (4. námitka). Žalobkyně dále ČSV upozornila, že dle jejího názoru není proti zamítavému rozhodnutí přípustný opravný prostředek, a ve věci bude nutné podat žalobu ke správnímu soudu (5. námitka). V této souvislosti dále uvedla, že formulace „Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání prostřednictvím ČSV, z. s.“ je nesprávná. Odvolání totiž podává přímo ČSV svým jménem s ekonomickými důsledky dopadajícími výlučně na žalobkyni, tedy jako její nepřímý zástupce, komisionář. ČSV tedy není přímým zástupcem žalobkyně (6. námitka). Závěrem dopisu žalobkyně shrnula věcné důvody pro nezákonnost zamítnutí její žádosti. Žalobkyně považuje podmínku trvání registrace v evidenci podle plemenářského zákona u těch chovatelů, kteří mají evidováno méně než 150 včelstev za diskriminační, znevýhodňující jednu skupinu chovatelů a vlastníků majetku. Proto je dle jejího názoru nutné na podmínku „*a který je evidován podle plemenářského zákona nejméně pod dobu 2 kalendářních let bezprostředně předcházejících kalendářnímu roku*“ nahlížet jako na neúčinnou a při předkládání požadavku k ní nepřihlížet. Toto vyjádření ČSV připojil k odvolání, které proti prvoinstančnímu rozhodnutí dne 6. 10. 2020 podal. Žalobkyně odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí nepodala, což i uvedla v žalobě [srov. kapitola V., odst. 3 žaloby: „*Použití termínu 1. námitka a 2. námitka navozuje dojem, jako by ČSV nejspíš sám nezpracoval řádný text odvolání, a namísto toho jednoduše označil za odvolání ten dokument, který tak nebyl Žalobcem ani koncipován, ani zamýšlen, a sice Žalobcův dopis ze dne 5.10.2020. Z porovnání obsahu šesti námitek Žalobce v jeho dopise ze dne 5.10.2020 s Rozhodnutím MZe však plyne, že Rozhodnutí MZe reaguje pouze na dvě námitky.*“ (důraz přidán soudem)].
3. Dne 26. 2. 2021 žalovaný vydal napadené rozhodnutí, které žalobkyni nedoručil (ČSV jej doručil 1. 3. 2021). V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně samostatné odvolání nepodala, pouze zaslala své vyjádření k odvolání ČSV. Přesto se vyjádřil k jednotlivým žalobkyní uplatněným námitkám obsaženým ve vyjádření ze dne 5. 10. 2020.
4. Dne 12. 3. 2021 žalobkyně obdržela od ČSV bez vysvětlení kopie dvou stran napadeného rozhodnutí a dne 18. 3. 2021 kopie dalších dvou jeho stran. Dne 21. 3. 2021 byla žalobkyni na základě její žádosti žalovanému vydána kopie celého napadeného rozhodnutí.

II. Žaloba a vyjádření žalovaného

5. Žalobkyně v podané žalobě namítla, že žalovaný i prvostupňový správní orgány zatížily své řízení vadou nezákonnosti, když žalobkyni zkrátily zejména na jejích majetkových

právech a na právu na řádné a zákonné vedení správního řízení, včetně možnosti podat odvolání a požadovat soudní ochranu.

6. Žalobkyně vyložila, že ačkoli nařízení vlády č. 148/2019 vymezuje jako přípustného žadatele o dotaci pouze některé subjekty, mezi které žalobkyně nespadá, současně určuje, že dotace je poskytována na základě skutečnosti, že konkrétní chovatel, tedy osoba odlišná od žadatele, splní určité podmínky a žadatel jejich splnění doloží Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu (dále „SZIF“). Bez ohledu na legislativní požadavek na existenci soukromoprávního vztahu mezi chovatelem a žadatelem o dotaci, je zjevné, že samotné rozhodnutí o dotaci přímo zasahuje chovatele – žalobkyni, o jejíchž záležitostech je tak fakticky správními orgány rozhodováno. Žalobkyně dovozuje, že z hlediska právní kvalifikace se mezi ČSV a chovatelem nejspíše jedná o vztah komitenta a komisionáře, jehož obsah je určen pravidly schválenými ČSV jako „*Pravidla administrace dotace podle NV č. 148/2019 Sb. o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh*“ a v němž žalobkyně zastává postavení komitenta. Skutečnost, že žalobkyni svědčilo postavení účastníka řízení lze konečně dovodit i ze samotného prohlášení žalovaného na str. 7 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný uvedl, že žalobkyně sama odvolání nepodala. Dále je lze dovodit i ze skutečnosti, že žalovaný poskytl žalobkyni k její žádosti napadené rozhodnutí, což by nemohl učinit, nebyla-li by účastníkem správního řízení. Jelikož jí nebylo prvostupňovým správním orgánem prvoinstanční rozhodnutí doručeno, bylo jí znemožněno proti němu podat odvolání. Dopis ČSV ze dne 25. 9. 2020 přitom nelze považovat za oznámení prvostupňového rozhodnutí, neboť tímto dopisem ČSV žalobkyni sdělil toliko výsledek rozhodnutí. Přesto žalobkyně ještě v den doručení dopisu ČSV, tedy ve svém vyjádření ze dne 5. 10. 2020, reagovala na věcný obsah dopisu a ČSV předložila vyjádření a instrukci k tomu, jaký má být obsah odvolání.
7. Nezákonnost napadeného rozhodnutí žalobkyně spatřuje i v tom, že žalovaný nereagoval na námitky žalobkyně uvedené ve vyjádření z 5. 10. 2020, které ČSV pravděpodobně učinil součástí svého odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Konkrétně žalobkyně tvrdí, že žalovaný vypořádal pouze dvě z šesti námitek. Jednu z těchto námitek navíc vypořádal nesprávně, když řádně nereagoval na námitku diskriminačního charakteru ustanovení § 7 odst. 4 písm. c) nařízení č. 148/2019 upravujícího odlišně postavení chovatele „malého“ a „velkého“ včelstva.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě namítl nedostatek aktivní procesní legitimace žalobkyně k podání žaloby, neboť má za to, že napadeným rozhodnutím nebylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Žalobkyně dle názoru žalované nebyla napadeným rozhodnutím nikterak dotčena, žadatelem i příjemcem dotace byl toliko ČSV, jenž by byl v případě porušení stanovených povinností i osobou povinnou poskytnutou dotaci vrátit. Získala-li by žalobkyně požadované finanční prostředky poskytnuté na základě podané žádosti o dotaci, došlo by k tomu čistě na základě soukromoprávního vztahu mezi ČSV a žalobkyní. K samotnému meritu věci žalovaný uvedl, že součástí napadeného rozhodnutí bylo i vypořádání námitek uvedených žalobkyní v jejím vyjádření ze dne 5. 10. 2020. K žádnému krácení práv žalobkyně tak nedošlo.

III. Průběh dosavadních řízení před soudy

9. Usnesením ze dne 27. 2. 2024, čj. 5 A 50/2021-65, Městský soud v Praze (dále „městský soud“) žalobu žalobkyně odmítl pro nepřípustnost (dále „usnesení městského soudu ze dne 27. 2. 2024“).
10. Proti usnesení městského soudu ze dne 27. 2. 2024 žalobkyně podala dne 12. 3. 2024 kasační stížnost, ve které mimo jiné zdůraznila, že ČSV v rámci správního řízení jednal jako její zástupce, jehož prostřednictvím i podala odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí. Plyne-li z příloh žaloby, že žalobkyně nezná spolehlivě přesný obsah vlastního odvolání, jde o situaci celkem běžnou, když řada zastoupených účastníků ponechává zcela na úvaze svého advokáta, jaký bude obsah podání.
11. K podané kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 5. 6. 2024, čj. 7 Afs48/2024-34 (dále „zrušující rozsudek NSS“), usnesení městského soudu ze dne 27. 2. 2024 zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Městskému soudu přitom vytkl, že důsledně nevypořádal otázku, zda žalobkyně byla či nebyla účastníkem správního řízení ani otázku její aktivní procesní legitimity, byť ve prospěch obou otázek žalobkyně v žalobě obsáhle argumentovala. Právě důkladné posouzení těchto otázek je pak předpokladem pro odmítnutí žaloby či jejího připuštění k věcnému přezkumu.

IV. Ústní jednání

12. Dne 18. 12. 2024 se konalo ústní jednání, jež proběhlo v nepřítomnosti žalobkyně i jejího právního zástupce podle § 101 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále „o. s. ř.“). Žádost právního zástupce o odročení jednání soud neshledal důvodnou, což odůvodňuje následovně.
13. Podle § 49 odst. 1 s. ř. s. platí, že *k projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání a předvolá k němu účastníky tak, aby měli čas k přípravě přiměřený povaze věci, alespoň však 10 dnů; kratší čas k přípravě lze stanovit v řízeních, v nichž je soud povinen rozhodnout ve lhůtách počítaných na dny. O jednání vyrozumí osoby zúčastněné na řízení.*
14. Podle § 50 s. ř. s. platí, že *z důležitých důvodů může být jednání odročeno. Soud může odročit jednání též tehdy, jestliže to účastníci shodně navrhnou.*
15. Předvolání k ústnímu jednání na 18. 12. 2024 bylo žalovanému doručeno dne 4. 12. 2024, žalobkyni, prostřednictvím jejího právního zástupce, dne 6. 12. 2024. Oběma stranám řízení tak bylo doručeno více než 10 dnů před dnem nařizovaného jednání.
16. Bezodkladně po doručení předvolání, žalovaný, přípisem ze dne 5. 12. 2024, požádal o odročení tohoto jednání z důvodu kolize s jednáním u Městského soudu v Brně. Přípisem ze dne 13. 12. 2024, žalovanému doručeným dne 13. 12. 2024, městský soud žalovaného informoval, že žádosti nevyhoví, s tím, že žalovaného informoval o podstatných důvodech tohoto postupu.
17. Až přípisem ze dne 12. 12. 2024, soudu doručeným dne 13. 12. 2024, tedy šest dnů po obdržení předvolání a poté, co soud právního zástupce žalobkyně na informační telefonické lince městského soudu informoval, že žalovaný požádal o odročení jednání (primárním účelem volání na informační linku městského soudu, bylo sjednání termínu k nahlížení do spisu), se z účasti na jednání omluvil i právní zástupce žalobkyně a dle vlastních slov se připojil k žádosti o odročení podané žalovaným. Co do důvodu jen ve stručnosti uvedl, že se v době nařizovaného jednání bude nacházet mimo ČR. Současně

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

zdůraznil, že v průběhu řízení uvedl, že netrvá na ústním projednání věci a souhlasí s tím, aby bylo rozhodnuto bez ústního jednání.

18. Přípisem ze dne 16. 12. 2024 městský soud právního zástupce uvědomil o tom, že jeho žádost nepovažuje za důvodnou, neboť jím tvrzená kolize jednání s pobytem v zahraničí sice může považována za důležitý důvod podle § 50 s.ř.s., jeho existenci ani nemožnost substituce právní zástupce žalobkyně ale nijak neprokazuje. Odkázal přitom na judikaturu a komentářovou literaturu (Z. Kühn, T. Kocourek, a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019) která uvádí, že „*[j]de-li o překážku na straně zástupce účastníka řízení, jehož předmětem činnosti je profesionální poskytování právních služeb (advokát, daňový poradce apod.), je třeba rovněž uvést, proč nelze zajistit substituta, který by při jednání zastoupil zástupce účastníka. Důvod žádosti o odročení jednání musí být vždy doložen potvrzením o skutečnosti, pro kterou je žádáno o odročení jednání (potvrzení lékaře, předvolání k jinému jednání, cestovní smlouva apod.)*.“ Shodně judikovaly i různé senáty Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky ze dne 16. 12. 2020, čj. 1 Afs 218/2020-43, ze dne 9. 11. 2021, čj. 2 As 405/2020-40, či ze dne 15. 3. 2022, čj. 4 Afs 352/2021-30).
19. V návaznosti na tento přípis soudu právní zástupce žalobkyně přípisem ze dne 16. 12. 2024, soudu doručeným dne 17. 12. 2024, opětovně požádal o odročení jednání. Ani v tomto přípise právní zástupce žalobkyně nepředestřel žádné důkazy o existenci důležitého důvodu, pro který by bylo na místě jednání odročit, dopis právního zástupce představuje souhrn úvah a polemiku nad soudy vyžadovanou povinností dokládat existenci důležité překážky. K samotné existenci důvodu, pro který žádal o odročení jednání, nic dalšího neuvedl, natož aby jej prokazoval. Možnost své substituce vyloučil, zejména s ohledem na krátký čas na přípravu. Závěrem opětovně zdůraznil, že dle instrukce žalobkyně se má znovu omluvit z ústního jednání, kterého se nemá účastnit. Žalobkyně se jako laik jednání rovněž účastnit nebude. Požádal, aby v rámci ústního jednání byly provedeny veškeré důkazy, které byly jako přílohy podány společně se správní žalobou.
20. Soud na tomto místě uvádí, že ustanovení § 50 s. ř. s. upravuje dva důvody pro odročení jednání. Prvním důvodem je existence důležitého důvodu, druhým pak shodný návrh účastníků. Aby mohlo být žádosti o odročení jednání dle první z uvedených podmínek vyhověno, musí být učiněna včas a musí být důvodná. V žádosti je třeba uvést konkrétní důvod, který účastníkovi či jeho zástupci brání v účasti na jednání (v případě advokáta je pak třeba rovněž uvést, proč nelze zajistit substituta, který jej zastoupil). Požadavek konkretizace a doložení tvrzených důvodů nepřítomnosti je v této souvislosti zcela opodstatněný, protože jedině jeho prostřednictvím může soud ověřit, zda jde o skutečnou nepřítomnost z omluvitelných důvodů nebo o nepodložené tvrzení účastníka řízení, jehož účelem má být oddálení rozhodnutí ve věci (viz např. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2017, č. j. 4 As 190/2017 - 24). Důvod žádosti o odročení jednání musí být vždy doložen potvrzením o skutečnosti, pro kterou je žádáno o odročení jednání (potvrzení lékaře, předvolání k jinému jednání, cestovní smlouva apod.). Žádost je současně třeba učinit bezprostředně poté, co se účastník řízení či jeho zástupce dozvěděli, že se nebudou moci jednání zúčastnit. Příprava na jednání může být v mnoha případech značně časově náročná, a to jak pro soud, tak pro další účastníky řízení. Komentářová literatura (Z. Kühn, T. Kocourek, a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019) mezi příklady žádostí, které nebyly učiněny včas řadí například žádost, která je

soudu doručena den před jednáním a která je odůvodněna např. služební cestou, dovolenou či kolizí jednání, jestliže o tomto důvodu musel žadatel vědět mnohem dříve.

21. Soud naplnění první podmínky neshledal ani v jedné z uplatněných žádostí o odročení jednání, o čemž obě strany předem informoval. Žalovaný se k jednání soudu následně dostavil, přičemž na jednání blíže objasnil důvody, proč žádal o odročení jednání. Žalobkyně ani její právní zástupce se k jednání nedostavili. Právní zástupce žalobkyně neúčast svou i žalobkyně omluvil, a to jednak dopisem ze dne 12. 12. 2024, jednak dopisem ze dne 17. 12. 2024. V žádosti ze dne 12. 12. 2024 právní zástupce žalobkyně toliko obecně uvedl, že bude v zahraničí. Soud nepovažoval tuto žádost důvodnou, neboť z takto obecného tvrzení nemohl dostatečně posoudit ani zda byla učiněna včasné, ani zda šlo o žádost řádnou. Nedostatky této žádosti pak nemohly být zhojeny ani opakovaným podáním ze dne 17. 12. 2024, ve kterém právní zástupce žalobkyně svá tvrzení o pobytu v zahraničí nejenže nijak nedoložil, ale ani dále nekonkretizoval. Pokud jde možnost zajištění substituce, tou se právní zástupce mohl zabývat již od okamžiku, kdy mu předvolání bylo doručeno, tedy od 6. 12. 2024.
22. K druhému z uvedených důvodů soud uvádí, že k odročení jednání na shodný návrh účastníků zpravidla dochází tehdy, pokud se účastníci domnívají, že svůj spor vyřeší mimosoudní cestou a potřebují určitý čas k tomu, aby si tuto možnost vyjasnili (shodně též *Soudní řád správní, 3. vydání, 2016: P. Šebek*). Nakolik se v posuzované věci právní zástupce žalobkyně *připojil* k návrhu na odročení podaném žalovanou, z okolností věci (časová posloupnost obou návrhů, důvody pro odročení) je zcela zřejmé, že tak neučinil *ve shodě* s žalovanou, za účelem případného mimosoudního vyřešení věci. Účel sledovaný druhým z uvedených důvodů tak v tomto případě naplněn nebyl. Soud návrhy na odročení jednání podané žalovaným a následně i právním zástupcem žalobkyně proto neposuzoval jako shodný návrh účastníků ve smyslu § 50 s. ř. s. Nadto soud uvádí, že odročení jednání soud nepovažoval za účelné i s ohledem na stáří věci a stav její připravenosti k rozhodnutí.
23. Žalovaný se v rámci svého přednesu vyjádřil k závěrům plynoucím ze zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu, přičemž poukázal na soukromoprávní charakter vztahu mezi žadatelem o dotaci a chovatelem. Dále se vyjádřil k věcnému obsahu žalobních námitek, kdy uvedl, že při posuzování splnění podmínek pro poskytnutí dotace se musel jakožto správní orgán řídit podmínkami stanovenými v nařízení vlády č. 148/2019, které žalobkyně nesplnila. Navrhl proto, aby žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta.
24. Soud na ústním jednání k důkazu provedl *vyjádření žalobkyně ze dne 5. 10. 2020 k dopisu ČSV ze dne 25. 9. 2020, včetně doručanky, přípis ČSV ze dne 25. 9. 2020, včetně doručanky, Pravidla administraci dotace podle NV č. 148/2019 platná od 23. 11. 2019, prohlášení žalobce ze dne 4. 5. 2020 o souhlasu s pravidly administrace dotace a podstatnou část listiny nazvané Český včelařský program 2020 – 2022*. Zbývající žalobkyní navržené dokumenty, které nebyly součástí správního spisu, z důvodu nadbytečnosti k důkazu neprovedl.
25. Soud k důkazu neprovedl ani žalobkyní navržené důkazy listinami, které jsou součástí spisového materiálu, neboť z něj při přezkumu zákonnosti rozhodnutí žalovaného vychází a správním spisem se dokazování neprovádí (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 8/2008 - 117 ze dne 29. 1. 2009, č. 2383/2011 Sb. NSS).

Shodu s prvopisem provedla: S. K.

26. Účastníci k dotazu soudu neuplatnili další návrhy na provedení dokazování a k provedení dokazování na ústním jednání neměli námitek.

V. Právní posouzení

27. V návaznosti na zrušující rozsudek NSS se městský soud opětovně nejprve zabýval přípustností podané žaloby.
28. Podle § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), platí, že k podání žaloby proti rozhodnutí je aktivně procesně legitimován ten, *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti.*
29. Podle § 65 odst. 2 s.ř.s. platí, že *žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.*
30. Aktivní procesní (žalobní) legitimaci má tedy každý, kdo tvrdí, že byl na svých hmotných právech zkrácen rozhodnutím přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení. Podle komentářové literatury bude splnění podmínek aktivní procesní legitimace dáno, *„bude-li žalobce logicky důsledně a myslitelně tvrdit možnost dotčení vlastní právní sféry napadeným rozhodnutím. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu rozhodnutí (srov. k tomu přiměřeně usnesení RS NSS 1 Ao 1/2009-120, bod 34). Bude-li např. zjevné, že napadené rozhodnutí se již ze samé podstaty nemůže žalobce nijak týkat, nemohlo se ho v žádném myslitelném případě jakkoliv dotknout na právní sféře, nejsou dány podmínky aktivní procesní legitimace a budou dány podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“* [Kúhn, Kocourek aj.: Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer (ČR), Praha, 2019] I bez splnění těchto podmínek má aktivní procesní legitimaci i ten, kdo byl účastníkem řízení před správním orgánem, byl-li zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.
31. Žalobkyně porušení svých práv v předcházejícím řízení spojuje zejména se skutečností, že s ní nebylo jednáno jako s účastníkem řízení, ačkoli účastníkem byla. Tím, že správní orgány s žalobkyní jako s účastníkem nejednali, nedoručili jí ani vydaná rozhodnutí, pročez jí znemožnili podat proti nim odvolání. Prvoinstanční i napadené rozhodnutí přitom zasahují do právní sféry žalobkyně, neboť závazně určují, zda jí bude dotace přidělena nebo nikoli a dotýkají se tak jejích majetkových práv. Ze stejného důvodu je pak žalobkyně i aktivně procesně legitimována k podání této žaloby.

V.1 Vypořádání otázky, zda žalobkyně byla účastníkem řízení před správními orgány

32. Pro posouzení otázky aktivní procesní legitimace je nejprve nutné vypořádat se s otázkou, zda žalobkyni příslušelo postavení účastníka správního řízení a pokud ano, zda vyčerpala řádné prostředky ochrany upravené zvláštním zákonem. Soudní řád správní je totiž postaven na principu subsidiarity správního soudnictví [§5 ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s.], podle kterého platí, že domáhat se ochrany práv lze jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (§ 5 s. ř. s.). Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je pak žaloba nepřipustná tehdy, *nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního*

orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného. Povinnost opravných prostředků se vztahuje toliko na opravné prostředky řádné, tedy takové, které směřují proti nepravomocným rozhodnutím správních orgánů. Mezi řádné opravné prostředky mimo jiné patří odvolání či rozklad podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále „správní řád“).

33. Z komentářové literatury vyplývá, že podmínka vyčerpání řádných opravných prostředků se v obecné rovině vztahuje i na případy tzv. opominutých účastníků, tedy osob, s nimiž správní orgán nejednal, ačkoli s nimi jednat měl, a současně se rozhodnutí projevuje v právní sféře žalobce. I na takové osoby je třeba hledět jako na účastníky správního řízení, neboť správní řád vychází z materiálního principu účastnictví, pro nějž není rozhodující ani to, co sám účastník tvrdí, ani zda s konkrétní osobou jedná jako s účastníkem správní orgán, ale pouze to, zda tato osoba účastníkem v materiálním smyslu je či není (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, čj. 3 As 8/2005-118, č. 825/2006 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 9. 2010, čj. 8 As 55/2009-96). Zodpovědnost za správné určení účastníků ve správním řízení nesou správní orgány, a to po celé řízení. Opomenutý účastník by tedy neměl podávat přímo žalobu k soudu, ale měl by nejprve podat opravný prostředek. Soud by se měl zabývat až rozhodnutím o opravném prostředku [srov. Kůhn, Kocourek aj.: Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer (ČR), Praha, 2019]. Byla-li by žalobkyně účastnicí řízení o dotaci dle nařízení č. 148/2019 a připouští-li právní předpisy opravný prostředek proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí, přípustnost její žaloby by byla závislá na podání takového prostředku.
34. Soudní judikatura nicméně dovodila, že v případě, kdy zvláštní zákon žalobce jako účastníka správního řízení vylučuje a žalobce tedy vůbec nebyl účastníkem řízení před správním orgánem a ani jím neměl být, přesto však byl zkrácen na svých veřejných subjektivních právech, je dána výjimka z povinnosti vyčerpat řádné opravné prostředky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 4. 2014, čj. 4 As 157/2013-33, č. 3060/2014 Sb. NSS). Citovaný rozsudek NSS tento problém řešil konkrétně ve vztahu k účastnictví v řízení o povolení zkušebního provozu dle § 124 odst. 2 stavebního zákona. V bodě 29 k tomu v obecné rovině uvedl, že obecně není vyloučeno, aby rozhodnutím správního orgánu byl zkrácen na právech někdo, kdo není účastníkem správního řízení: *„ačkoli taková situace je krajně nežádoucí, nelze a priori vyloučit, že výjimečně může nastat. Myslitelná je zejména v případech, kdy účastnictví v řízení před správním orgánem není upraveno § 27 odst. 1 a 2 spr. řádu, který právo na účastnictví spojuje i s potenciálním dotčením na právech [...], nýbrž účastníci řízení jsou taxativně vypočtení ustanovením zákona speciálního vůči správnímu řádu, jako je tomu v nyní posuzovaném případě.“* Dojde-li tedy soud k závěru, že žalobkyně nebyla a ani nemohla být účastnicí řízení o dotaci, neboť zvláštní právní předpisy takovéto účastnictví vylučují, bude se dále zabývat přípustností její žaloby bez ohledu na to, zda žalobkyně ve správním řízení opravný prostředek podala.
35. Aplikováno na nyní posuzovanou věc nejdříve je třeba posoudit, jaké právní předpisy upravují účastnictví v řízení o poskytnutí dotace ze SZIF, konkrétně, zda je tato otázka explicitně upravena právními předpisy speciálními vůči správnímu řádu, a pokud ano, jakým způsobem je v nich účastnictví vymezeno.
36. Právně relevantním právním předpisem v dané věci je nařízení vlády č. 148/2019, jež bylo vydáno k provedení zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu

a o změně některých dalších zákonů (dále „zákon o SZIF“) a které se vztahuje k žádostem o dotace v oblasti produkce včelařských produktů a jejich uvádění na trh.

37. Nařízení vlády č. 148/2019 otázku účastenství samostatně neupravuje, stanoví toliko, že žadatelem o dotaci může být zapsaný spolek splňující podmínky § 7 odst. 1 písm. a) a b) tohoto nařízení.
38. Otázku účastenství pak samostatně v době rozhodné ke dni vydání napadeného rozhodnutí, tedy ve znění do 31. 1. 2022, neupravoval ani zákon o SZIF. Pro úplnost soud dodává, že v současnosti platné znění zákona o SZIF již účastenství v řízení o jednotné žádosti o dotace podle § 11 zákona o SZIF upravuje, a to v § 11f podle kterého je účastníkem řízení o poskytnutí dotace na základě jednotné žádosti pouze žadatel (toto ustanovení bylo do zákona o SZIF zavedeno zákonem č. 382/2022 Sb., s účinností od 1. 11. 2023).
39. Neupravoval-li otázku účastenství v rozhodné době speciální zákon, je dále třeba posoudit, zda jsou ve věci aplikovatelná obecná pravidla účastenství uvedená v § 27 odst. 1 a 2 správního řádu.
40. Zákon o SZIF subsidiární použití správního řádu nevylučuje (na rozdíl např. od § 14 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který se však na posuzovanou věc nepoužije). Subsidiarita správního řádu přitom znamená, že se tento zákon použije podpůrně v případech, kdy speciální zákon neobsahuje odlišnou právní úpravu (§ 1 odst. 2 správního řádu). Konečně samotný zákon o SZIF až do novely provedené zákonem č. 179/2014 Sb., tedy do 31. 12. 2014, obsahoval v § 13a výslovný odkaz na subsidiární použití správního řádu. Zákon č. 179/2014 Sb., kterým byla provedena rozsáhlá novelizace zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství a zákona o SZIF sice toto ustanovení odstranila, ovšem toliko z důvodu nadbytečnosti (srov. důvodová zpráva k zákonu č. 179/2014 Sb., zvláštní část bod 58).
41. Na základě uvedeného lze tedy dospět k závěru, že na nyní posuzovanou věc jsou aplikovatelná ustanovení § 27 správního řádu.
42. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu platí, že *účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.*
43. Podle § 27 odst. 2 správního řádu platí, že *účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.*
44. Soud připomíná, že správní řád vychází z materiálního pojetí účastenství, pro něž není rozhodující ani to, co sám účastník tvrdí, ani zda s konkrétní osobou jedná jako s účastníkem správní orgán, ale pouze to, zda tato osoba účastníkem v materiálním smyslu je či není. Tedy, zda z hlediska § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jde o žadatele či o osobu, na kterou se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, případně zda z hlediska § 27 odst. 2 správního řádu daná osoba může být přímo rozhodnutím přímo dotčena na svých právech a povinnostech. Zodpovědnost za správné určení účastníků ve správním řízení přitom nesou správní orgány, a to po celé řízení (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 8 As 55/2009-96).
45. Ustanovení § 27 správního řádu přitom rozlišuje mezi tzv. hlavními či neopominutelnými účastníky (odst. 1) a vedlejšími či nepřímými účastníky (odst. 2).

46. Za hlavní účastníky řízení (§ 27 odst. 1) správní řád považuje (a) *v řízení o žádosti žadatele a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu*, (b) *v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají*. Společenství práv a povinností je přitom judikaturou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 As 133/2013-83) posuzováno jako velice těsné propojení práv a povinností typicky vznikající např. v případě podílového spoluvlastnictví věci podle § 1115 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, kdy jeden ze spoluvlastníků má ve správním řízení postavení žadatele, a proto jsou ostatní spoluvlastníci dotčenými osobami, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí rozhodnutí správního orgánu vztahovat. Společenství práv a povinností se dále uplatňuje např. v řízení, jehož předmětem je spor z veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi více než dvěma smluvními stranami, kdy návrh na zahájení sporného řízení podá jen jedna ze smluvních stran.
47. Vedlejšími účastníky jsou podle § 27 odst. 2 správního řádu *též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech*. Z komentářové literatury (Kopecký, Staša: Správní řád: Komentář, Wolters Kluwer, stav v ASPI k 1. 9. 2022 či Fiala, Frumerová ad.: Správní řád: Praktický komentář, Wolters Kluwer, stav v ASPI k 1. 5. 2020) vyplývá, že tato skupina účastníků řízení je určena v zásadě hmotněprávním poměrem osob k předmětu řízení s určitou intenzitou, znamenající možné přímé dotčení v jejich právech či povinnostech. Rozhodnutí může mít vliv na výkon práv a povinností těchto osob, jejich práva ani povinnosti však rozhodnutím ani nevzniknou (nezmění se ani nezruší), ale ani nebude autoritativně prohlášena jejich existence či neexistence.
48. Vycházejí z těchto východisek soud zkoumal postavení žalobkyně v rámci správního řízení.
49. Vnitrostátní právní úprava v oblasti včelařských dotací zakotvená nařízením vlády č. 148/2019 vychází z ust. čl. 55 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. [922/72](#), (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (dále „Nařízení EU 1308/2013“), na základě kterého byl v lednu 2019 v ČR schválen strategický plán - Včelařský program na období 2020 – 2022. V rámci tohoto programu žalovaný jako strategický cíl pro oblast včelařství označil stabilizaci počtu včelstev na území ČR a podporu rovnoměrného rozmístění včelstev v krajině k zajištění biologické rovnováhy v opylení kulturních a planě rostoucích rostlin a podporu přísunu včelstev k zemědělským plodinám, a v rámci tohoto cíle podporu další modernizace včelařského zázemí a obnovu technického vybavení pro chovatele včel.
50. K bližšímu provedení tohoto programu a za účelem poskytování dotací na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů původem z České republiky a jejich uvádění na trh chovatelem včel evidovaným podle plemenářského zákona bylo v červnu 2019 (17. 6.) vydáno nařízení vlády č. 148/2019. Tento účel je vyjádřen i v § 1 nařízení vlády č. 148/2019 a vyplývá z něj, že smyslem dotací poskytovaných podle tohoto nařízení, zahrnujíc v to i technickou pomoc chovatelům včelstev, je zlepšit obecné podmínky pro produkci včelařských produktů [srov. § 2 písm. a) ve spojení s § 4 písm. c) nařízení č. 148/2019].

51. Podle § 7 odst. 1 nařízení č. 148/2019 je žadatelem o dotaci zapsaný spolek splňující podmínky a) až c) tohoto ustanovení. V žádosti o poskytnutí dotace žadatel doloží a) seznam chovatelů včel s jejich registračními čísly, včetně informace o tom, který z těchto chovatelů včel je současně členem spolku, b) počet a druh nového zařízení, na jehož pořízení žádá dotaci, c) závazek chovatele včel, že nové zařízení, na jehož pořízení žádá dotaci, bude držet a provozovat nejméně po dobu 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace a d) závazek chovatele včel, že bude mít po dobu 5 let ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace na pořízení nového zařízení uvedeného v části D přílohy č. 1 k tomuto nařízení evidováno podle plemenářského zákona vždy k 1. září včelařského roku více než 150 včelstev, která bude chovat po celé toto období (§ 7 odst. 2 nařízení vlády č. 148/2019).
52. Podle § 17 nařízení vlády č. 148/2019 platí, že žadatel je povinen vrátit dotaci v rozsahu nedodržených závazků v případě nedodržení některého ze závazků věcně se vztahujících k povinnostem chovatele (držet a provozovat pořízené zařízení nejméně po dobu 5 let, evidovat vždy k 1. září včelařského roku a chovat více než 150 včelstev nejméně po dobu 5 let atd.).
53. Má-li být účelem poskytnuté dotace technická pomoc chovateli včel, je zřejmé, že ačkoli chovatel není označen jako žadatel o dotaci a nařízením vlády není ani výslovně považován za účastníka řízení o dotaci (nařízení výslovně rozlišuje osobu žadatele, kterou specifikuje odlišně od chovatele a vylučuje, aby v rámci správního řízení žadatel jednal jménem chovatele), vydané rozhodnutí o žádosti o dotaci bude mít přímý vliv na jeho majetková práva a povinnosti. Bude-li rozhodnutí kladné, jeho investice bude alespoň částečně z dotace proplacena, bude-li rozhodnutí záporné, k proplacení nedojde. Samotné rozhodnutí o dotaci sice formálně zasáhne do práv spolku jako žadatele, materiálně se však bezpochyby dotkne zejména právní sféry samotného chovatele včel.
54. Minimálně podmínky § 27 odst. 2 správního řádu tak byly v případě žalobkyně naplněny a žalobkyně měla být správním orgánem považována za účastníka řízení. Nebyla-li za účastníka řízení považována, jde o tzv. opominutého účastníka. Pro úplnost soud doplňuje, že otázku, zda žalobkyně byla účastníkem vedlejším či hlavním, blíže neposuzoval, neboť pro předmět tohoto řízení nejde o otázku rozhodnou. Dospěl-li soud k závěru, že napadeným rozhodnutím byla žalobkyně přímo dotčena svých práv, posoudil tak současně naplnění podmínky její aktivní procesní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

V.2 Vyčerpání řádných opravných prostředků

55. Soud dále zkoumal, zda žalobkyně před podáním žaloby vyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem.
56. Podle § 68 odst. 1 písm. a) s. ř. s. platí, že žaloba je nepřijatelná také tehdy, a) nevyčerpala-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.
57. Pokud žalobce řádné opravné prostředky nevyčerpá, soud žalobu odmítne podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.
58. Toto ustanovení vychází ze zásady subsidiarity (§ 5). Její podstatou je povinnost navrhovatele vyčerpat řádné prostředky ochrany, které mu jsou k dispozici v rámci procesního postupu před správními orgány, dříve než se obrátí za účelem poskytnutí

ochrany na správní soudy (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2015, čj. 6 As 208/2014-23 a v něm citovaná judikatura či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2024, čj. 3 As 195/2023-39). V posledně citovaném rozsudku sp. zn. 3 As 195/2023, bod [9], Nejvyšší správní soud uvedl: „Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu nemůže podat ten, kdo ve správním řízení nevyčerpal dostupné řádné opravné prostředky. Z této podmínky přitom zákonodárce připouští pouze jedinou výjimku, kdy vyčerpat řádné opravné prostředky nemusí ten žalobce, v jehož neprospěch bylo rozhodnutí správního orgánu změněno k opravnému prostředku jiného účastníka. Jinou výjimku zákonodárce nestanovil, což lze s ohledem na účel subsidiarity správního soudnictví, jímž je minimalizace zásahů soudní moci do moci výkoné, považovat za jeho záměr, a nikoli jeho opomenutí. Stanovená podmínka navíc právo na přístup k soudu neodpírá, pouze jej omezuje. Takové omezení přitom bez dalšího není v rozporu s právy zaručenými čl. 36 Listiny základních práv a svobod, neboť soudní ochrany se lze podle odst. 1 tohoto článku domáhat stanoveným postupem. Omezení práva na soudní ochranu tak předpokládá sama Listina, a proto podmínky stanovené jednotlivými zákony, za nichž se lze soudní ochrany domáhat, budou ústavním zárukám odporovat pouze tehdy, budou-li zasahovat do samé podstaty tohoto práva (tzn., že komukoli znemožní domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu). Omezení, které vede k legitimnímu cíli a je přiměřené, však s nimi bude v souladu (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2018, sp. zn. II. ÚS 3112/17)“.

59. Řádné opravné prostředky je přitom povinen vyčerpat žalobce osobně, nemůže se ke svému prospěchu dovolávat řádného opravného prostředku, který podala třetí osoba, byť hájila v řízení před správním orgánem stejný zájem a stanovisko jako žalobce (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2010, čj. 9 As 43/2010-50).
60. Aplikováno na posuzovanou věc, je třeba zjistit, zda žalobkyně brojila již proti prvostupňovému rozhodnutí skrze řádný opravný prostředek podaný ve správním řízení, ledaže by speciální předpis podání takového prostředku neumožňoval či v případě, kdy by rozhodnutí správního orgánu I. stupně vyznívalo ve prospěch žalobce, tedy žalobce neměl důvod napadnout jej opravným prostředkem, ovšem následně bylo k řádnému opravnému prostředku jiné osoby změněno tak, že žalobci neprospívá. Podmínku podání opravného prostředku je pak třeba naplnit i v případě tzv. opominutého účastníka řízení, a to i v případě, kdy se takový účastník o prvostupňovém rozhodnutí dozvěděl až po uplynutí objektivní lhůty stanovené v § 84 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2024, čj. 3 As 195/2023-39).
61. Podle § 81 odst. 1 správního řádu (subsidiárně použitelného v posuzované věci podle § 1 odst. 2 správního řádu) může účastník proti rozhodnutí podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak.
62. Podle § 84 odst. 1 správního řádu platí, že osoba, která byla účastníkem, ale rozhodnutí jí nebylo správním orgánem oznámeno, může podat odvolání do 30 dnů ode dne, kdy se o vydání rozhodnutí a řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování, dozvěděla, nejpozději však do 1 roku ode dne, kdy bylo rozhodnutí oznámeno posledním z účastníků, kterým ho správní orgán byl oznámil; zmeškání úkonu nelze prominout. Ustanovení tohoto odstavce neplatí pro účastníky uvedené v § 27 odst. 1.
63. Podle § 84 odst. 2 správního řádu platí, že neoznámení rozhodnutí se nemůže dovolávat ten, kdo se s ním prokazatelně seznámil. Na takového účastníka se hledí, jako by mu správní orgán doručil rozhodnutí s chybějícím poučením podle § 83 odst. 2.

64. Podle § 83 odst. 2 správního řádu platí, že *v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí.*
65. Z citovaných ustanovení vyplývá, že proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí bylo možné podat opravný prostředek, liší se toliko lhůty, ve kterých tak bylo možné učinit. Lhůta podle § 84 odst. 1 správního řádu přitom platí pro účastníky vedlejší, zatímco lhůta podle § 83 odst. 2 správního řádu se vztahuje na účastníky hlavní. Ostatně ČSV tak i učinila, přičemž i žalobkyně si uvedeného byla vědoma, když dopisem ze dne 5. 10. 2020 ČSV instruovala, že má odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí podat. Ve věci pak není naplněna ani druhá výjimka z povinnosti podat odvolání, když rozhodnutí o dotaci vyznělo v neprospěch žalobkyně.
66. Byla-li žalobkyně účastníkem správního řízení, je tak třeba zkoumat, zda před podáním žaloby podala proti prvoinstančnímu rozhodnutí odvolání. Právě v tomto odvolání žalobkyně mohla uplatnit své námitky týkající se zákonnosti procesního postupu a zákonnosti či věcné správnosti vydaného rozhodnutí zamítnutí žádosti o dotaci v rozsahu jejího požadavku.
67. Žalobkyně v žalobě argumentuje, že mezi ní a ČSV vznikl vztah nepřímého zastoupení obdobný smlouvě o komisi. Z toho dovozuje, že měla být správními orgány považována za účastníka správního řízení, neboť veškeré úkony činěné ČSV byly sice činěny jeho jménem, ale v její prospěch. Výslovně pak uvádí, že sama odvolání nepodala, nemohla tak totiž učinit, když jí nebylo dostupné prvoinstanční rozhodnutí (kapitola III., str. 5 žaloby). Přesto dne 5. 10. 2020 předložila ČSV své vyjádření k oznámenému zamítnutí jejího požadavku a instruovala jej k podání odvolání. K uvedenému soud uvádí, že takto tvrzené skutečnosti odpovídají i důkazům předloženým žalobkyní, tj. dopisu ČSV z 25. 9. 2020 a vyjádření žalobkyně ze dne 5. 10. 2020.
68. Ohledně právní povahy vztahu mezi chovatelem (žalobkyní) a žadatelem o dotaci (ČSV), nařízení vlády č. 148/2019 mlčí. Z jeho textu (§ 7 ve spojení s § 17) lze však dovodit, že k aktivní procesní legitimaci k podání žádosti o dotaci opravňuje výlučně spolek, který je získanou dotaci povinen v případě porušení stanovených podmínek vrátit. Rozhodnutím o žádosti tedy dojde k dotčení práv a povinností spolku jako žadatele, neboť v případě, kdy dojde k porušení podmínek, za jakých byla dotace přiznána, je tuto povinen vrátit. Tím je zároveň vyloučeno, aby ČSV jednal jako přímý zástupce (tedy jménem) žalobkyně. Zároveň nařízení důsledně rozlišuje mezi spolkem jako žadatelem o dotaci a chovatelem jako osobou, v jejíž prospěch je dotace v konečném důsledku poskytována. Určuje-li nařízení zároveň za žadatele spolek a rozlišuje-li mezi osobou žadatele a osobou chovatele, je zjevné, že úmyslem zákonodárce nebylo, aby spolek v řízení jednal jménem chovatele. Bylo-li by tomu tak, znění nařízení by umožňovalo chovateli žádost podat. Chovatel přitom ani nemusí být členem spolku [srov. § 10 odst. 3 písm. a), podle kterého žadatel o dotaci předloží seznam chovatelů včel, včetně informace o tom, který z těchto chovatelů je současně členem spolku].
69. Právní povahu vztahu mezi žadatelem a chovatelem částečně řeší Pravidla pro administraci dotace podle nařízení vlády č. 148/2019 vydaná ČSV (dále „Pravidla pro administraci dotace“) s platností od 23. 11. 2019. Jde o dokument soukromoprávní povahy upravující vzájemný vztah mezi spolkem jako administrátorem dotačních požadavků

jednotlivých chovatelů a těmito chovateli jako konečnými příjemci dotace. Žalobkyně jako členka ČSV vyslovila s těmito pravidly a podmínkami v nich zakotvenými souhlas (srov. prohlášení konečného příjemce k požadavku na poskytnutí dotace na opatření technická pomoc nová zařízení ze dne 4. 5. 2020).

70. Podle čl. II. odst. 1 pravidel pro administraci dotace tato pravidla upravují podmínky, za kterých ČSV jakožto žadatel podle nařízení vlády č. 148/2019 bude administrovat unijní dotaci pro chovatele jako konečné příjemce. Podle čl. V odst. 1 Pravidel pro administraci dotace žadatel (ČSV) není vůči poskytovateli dotace v postavení zástupce konečného příjemce dotace. Žadatel je prostředníkem mezi konečným příjemcem (chovatelem) a poskytovatelem dotace. V čl. V. odst. 6 je uvedena lhůta pro podání požadavků konečných příjemců (chovatelů).
71. Jak z nařízení vlády č. 148/2019, tak ze soukromoprávního ujednání mezi žalobkyní a ČSV vyplývá, že vztah mezi ČSV a žalobkyní není vztahem vykazujícím rysy přímého zastoupení, tedy zastoupení, v rámci něhož mandatář (zmocněnec) jedná jménem a na účet svého klienta. Naopak, tyto dokumenty postavení ČSV jako přímého zástupce chovatele vylučují. Soud tak uzavírá, že ČSV při administraci požadavku žalobkyně nejednal jejím jménem.
72. Nejednal-li ČSV v rámci administrace požadavku žalobkyně na dotaci jménem žalobkyně, ani odvolání, které podal dne 6. 10. 2020, nelze považovat za odvolání podané samotnou žalobkyní. Soud tím nijak nepopírá, že žalobkyně ČSV instruovala, jaký má být obsah jeho odvolání ve vztahu k jejímu požadavku. Tento projev vůle žalobkyně vyjádřený ve vztahu k ČSV v jejím vyjádření z 5. 10. 2020 však nelze považovat za odvolání žalobkyně do prvoinstančního rozhodnutí. Tento závěr pak vyplývá i ze samotných tvrzení žalobkyně v žalobě [srov. kapitola V., odst. 3 žaloby: „*Použití termínu 1. námitka a 2. námitka navozuje dojem, jako by ČSV nejspíš sám nezpracoval řádný text odvolání, a namísto toho jednoduše označil za odvolání ten dokument, který tak nebyl Žalobcem ani koncipován, ani zamýšlen, a sice Žalobcův dopis ze dne 5.10.2020. Z porovnání obsahu šesti námitek Žalobce v jeho dopise ze dne 5.10.2020 s Rozhodnutím MZe však plyne, že Rozhodnutí MZe reaguje pouze na dvě námitky.*“ (vytučnění přidáno soudem)].
73. Tvrdí-li žalobkyně v kasační stížnosti, že odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí podala, a to prostřednictvím svého zástupce ČSV, svou argumentaci oproti žalobě zjevně mění. Na tomto závěru nic nemění ani skutečnost, že žalobkyně nově tvrdí, že pro posouzení jednání ČSV jménem žalobkyně je nerozhodné, zda jde o zastoupení přímé či nepřímé. Soud upozorňuje, že při přezkumu rozhodnutí je vázán žalobními námitkami uplatněnými v zákonem stanovené lhůtě. Proto při posuzování věci vycházel výhradně z tvrzení v této lhůtě uplatněných.
74. Soud tak uzavírá, že žalobkyně odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí nepodala.
75. Podle § 68 odst. 1 písm. a) s.ř.s. platí, že *žaloba je nepřipustná také tehdy, a) nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného*
76. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. platí, že *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

77. Jelikož žalobkyně odvolání nepodala, nevyčerpala před podáním žaloby veškeré řádné opravné prostředky. Její žalobu je proto nutno odmítnout jako nepřijatelnou.
78. O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 3 s. ř. s., jenž stanoví, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.
79. O povinnosti zaplatit soudní poplatek za žalobu soud rozhodl podle § 9 odst. 4 a 5 a § 10 odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, podle kterých v případě, že soud již začal jednat ve věci samé, případně dokud nebylo vydáno rozhodnutí ve věci samé, rozhoduje soud o uložení povinnosti zaplatit soudní poplatek spolu s rozhodnutím, jímž se řízení končí. Jelikož v posuzované věci soud ve věci samé konal ústní jednání, na němž byla mj. přednesena žaloba a provedeno dokazování, rozhodl ve výroku pod bodem III. usnesení o povinnosti žalobkyně uhradit soudní poplatek, jenž činí podle položky 18 písm. a) přílohy. č. 1 zákona o soudních poplatcích (Sazebník poplatků) částku 3 000 Kč. Žalobkyně je povinna uhradit soudní poplatek v kolcích na připojeném tiskopise nebo na účet soudu č. 3703-2928021/0710 vedeného u České národní banky, variabilní symbol 0533005021. Nebude-li soudní poplatek včas dobrovolně zaplacen, bude vymáhán.

Poučení:

Proti tomuto 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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.

Praha 18.12.2024

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu