



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Jitky Zavřelové a Jana Kratochvíla v právní věci žalobkyně: **Výkrm Tagrea, s. r. o.**, se sídlem Karlov 196, Kutná Hora, zast. JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., advokátkou se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: Státní zemědělský intervenční fond, se sídlem Ve Smečkách 801/33, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 3. 10. 2024, sp. zn. MZE-55265/2024-14112/11150, čj. MZE-64883/2024-11155, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 5. 2025, čj. 11 A 115/2024-66,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku **5 070 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně JUDr. Sylvie Sobolové, Ph.D., advokátky.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá** právo na náhradu nákladu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Dne 28. 11. 2023 podala žalobkyně u žalovaného návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), v návaznosti na dohodu (smlouvu) o dotaci ze dne 28. 8. 2018 uzavřenou mezi žalobkyní a Státním zemědělským intervenčním fondem (v tomto řízení vystupující jako osoba zúčastněná na řízení, dále též „SZIF“) v rámci Programu rozvoje venkova ČR, reg.

č. 17/005/0411e/231/003992. Žalobkyně se domáhala toho, aby žalovaný uložil SZIF povinnost zaplatit žalobkyni částku ve výši 1 995 537 Kč (plná výše požadované dotace) spolu s úrokem z prodlení ve výši 15 % od 11. 5. 2023 do zaplacení a dále náhradu nákladů řízení (dále též „návrh ze dne 28. 11. 2023“).

[2] Žalovaný usnesením ze dne 2. 7. 2024, sp. zn. MZE-6788812023, čj. MZE-51020/2024-14112 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“) řízení o návrhu ze dne 28. 11. 2023 dle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu zastavil. Shledal totiž, že tento návrh je již v pořadí druhým návrhem žalobkyně v téže věci. Návrhem ze dne 18. 3. 2021 (dále též „návrh ze dne 18. 3. 2021“) se totiž žalobkyně domáhala toho, aby žalovaný uložil SZIF povinnost rozhodnout ve věci její žádosti o vyplacení dotačních prostředků, resp. aby tuto žádost schválil. Není tedy pochyb, že oba návrhy sledují též cíl, tj. vyplacení finančních prostředků z příslušného dotačního titulu. Proto nebylo lze vést řízení o návrhu ze dne 28. 11. 2023 a bylo třeba řízení pro překážku litispendence zastavit.

[3] Žalobkyně napadla prvostupňové rozhodnutí rozkladem (v souladu s poučením uvedeným v tomto rozhodnutí), který zamítl ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 3. 10. 2024, čj. MZE-64883/2024-11155 (dále též „rozhodnutí o rozkladu“).

[4] Rozhodnutí o rozkladu napadla žalobkyně žalobou, které městský soud v záhlaví označeným rozsudkem vyhověl. Městský soud předně konstatoval, že smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu, nikoli smlouvou soukromoprávní. Proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze s ohledem na § 169 odst. 2 správního řádu podat odvolání ani rozklad. V úvahu připadá pouze žaloba ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s. Ministr zemědělství tedy věcně rozhodoval o rozkladu, který nebyl podle § 169 odst. 2 správního řádu přípustný, což má za následek nutnost zrušení jeho rozhodnutí. Ná vazně přezkoumal žalobu jako žalobu podanou přímo proti prvostupňovému rozhodnutí (rozhodnutí o zastavení řízení pro překážku litispendence), protože každý jiný procesní postup by vedl k újmě na právu žalobkyně na soudní přezkum. Městský soud shledal zastavení řízení nezákonným. V tomto ohledu vyšel z obsahu obou návrhů a dovodil, že návrh žalobkyně na zahájení sporného řízení ze dne 18. 3. 2021 se oproti návrhu ze dne 28. 11. 2023 nezakládal na identických skutkových okolnostech a žalobkyně se ani nedomáhala téhož výsledku. Podmínky pro zastavení řízení o návrhu ze dne 28. 11. 2023 z důvodu překážky litispendence tak splněny nebyly. Z uvedených důvodů zrušil jak rozhodnutí o rozkladu, tak i prvostupňové rozhodnutí.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížností z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Z hlediska věcného identifikoval Nejvyšší správní soud následující okruhy námitek, které pro přehlednost uspořádal takto. V prvním okruhu námitek stěžovatel dovozoval nesprávnou interpretaci § 169 odst. 2 správního řádu. Je názoru, že v případě procesního rozhodnutí, jímž je i zastavení řízení pro překážku litispendence, není na místě aplikovat § 169 odst. 2 správního řádu, nýbrž § 76 a násl. správního řádu. Žalovaný tedy nepochybil, pokud posoudil důvodnost podaného rozkladu. Ve druhém okruhu námitek stěžovatel vytýkal městskému soudu, že dovodil

pokračování

nemožnost zastavení řízení. Podle jeho názoru byly v daném případě naplněny všechny podmínky pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu. Oba návrhy na zahájení sporného řízení (ze dne 18. 3. 2021 a ze dne 28. 11. 2023) totiž ve skutečnosti směřovaly ke stejnému cíli, tj. k vyplacení finančních prostředků žalobkyni. Překážka litispendence proto byla dána. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Žalobkyně podala vyjádření ke kasační stížnosti, v němž shrnula a rozvedla argumentaci obsaženou v žalobě a v rozsudku městského soudu, se kterým se plně ztotožnila. Akcentovala rozdíly v předmětných návrzích. Prvním návrhem (ze dne 18. 3. 2021) se žalobkyně domáhala toho, aby stěžovatel uložil SZIF povinnost rozhodnout o žádosti o platbu, tj. aby SZIF „*přestal setrvávat v nečinnosti a aktivně ve věci konal.*“ Druhým návrhem (ze dne 28. 11. 2023) se žalobkyně domáhala, aby stěžovatel uložil SZIF povinnost uhrazení dluhu oproti pohledávce, jež žalobkyni prokazatelně vznikla v souvislosti se změnou skutkových okolností, na něž žalobkyně ve vyjádření rovněž upozornila. Každý z návrhů tedy směřoval k jinému cíli. Druhý návrh nadto vycházel ze změněných skutkových okolností, neboť byl podán až poté, co byla žalobkyni oznámením ze dne 10. 5. 2023 formálně schválena dotace, avšak ve výši 0 Kč (dále též „oznámení ze dne 10. 5. 2023“). Na základě uvedených odlišností proto nemělo být řízení o druhém návrhu zastaveno pro litispendenci, jak správně dovodil městský soud. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl. Současně navrhla, aby jí byla přiznána náhrada nákladů řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Z vyžádaných spisů Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně podala dne 28. 10. 2017 u SZIF žádost o dotaci na projekt „Modernizace farem pro drůbež“. Dne 28. 8. 2018 byla mezi SZIF a žalobkyní uzavřena Dohoda o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR. Dle dohody měla celková výše přiznané dotace činit 1 995 537 Kč. Žalobkyně následně předložila SZIF dne 14. 2. 2020 žádost o platbu, kterou požadoval proplacení dotace ve výši 1 995 537 Kč. V důsledku auditního šetření Evropské komise týkajícího se Programu rozvoje venkova ČR na období 2014 – 2020 (EZFRV) SZIF administraci žádosti o platbu přerušil, a to do doby skončení auditu.

[10] Dne 18. 3. 2021 podala žalobkyně u stěžovatele návrh na zahájení sporného řízení z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 141 správního řádu, jímž se domáhala, aby stěžovatel uložil SZIF povinnost rozhodnout o žádosti o platbu ze dne 14. 2. 2020, resp. tuto žádost o platbu schválit. Stěžovatel přípisem ze dne 6. 4. 2021 oznámil účastníkům řízení zahájení sporného řízení. Dne 10. 5. 2023 SZIF žalobkyni oznámil schválení dotace na předmětný projekt. Částku dotace však snížil na 0 Kč. Uvedený postup stěžovatel odůvodnil zejména s poukazem na závěry formálního sdělení ze dne 23. 2. 2021, čj. UMB/2019/003/CZ/RCOL. Podle stěžovatele by poskytnutím dotace došlo (v důsledku existence střetu zájmů) k

poskytnutí dotace v přímém rozporu s platnými a účinnými právními předpisy; rovněž by tímto postupem došlo k porušení kapitoly 4 písm. j) obecné části A Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty PRV pro 5. kolo příjmu žádostí, vydaná Ministerstvem zemědělství dne 11. 09. 2017, jež stanoví: „*projekt musí být v souladu s příslušnou právní úpravou od data podání Žádosti o dotaci do konce lhůty vázanosti projektu na účel; C*“. Finanční prostředky poskytnuté žalobkyni na základě podané žádosti o platbu by tak byly, ze strany orgánů EU považovány za neoprávněné, pročez by došlo (stejně jako v případě dotace poskytnuté společnosti SCHROM FARMS spol. s r. o.) k jejich vyloučení z financování v rámci EZFRV. SZIF by pak musel přistoupit ke zpětnému vymožení neoprávněně poskytnuté dotace.

[11] V reakci na uvedené oznámení podala žalobkyně u stěžovatele dne 28. 11. 2023 další (v pořadí druhý) návrh na zahájení sporného řízení, jimž se tentokrát domáhala toho, aby stěžovatel uložil SZIF povinnost zaplatit žalobkyni částku ve výši 1 995 537 Kč spolu s úrokem z prodlení ve výši 15 % od 11. 5. 2023 do zaplacení a dále náhradu nákladů řízení. Řízení o tomto návrhu správní orgán I. stupně zastavil pro litispendenci, přičemž návazný rozklad zamítl ministr rozhodnutím ze dne 3. 10. 2024 (dále též „rozhodnutí o rozkladu“).

[12] Městský soud v napadeném rozsudku primárně dovodil, že smlouva o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu § 159 odst. 1 správního řádu, nikoli smlouvou soukromoprávní. Proti rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy nelze s ohledem na § 169 odst. 2 správního řádu podat odvolání ani rozklad. V úvahu připadá pouze žaloba ve správním soudnictví podle § 65 s. ř. s. Ministr zemědělství tedy věcně rozhodoval o rozkladu, který nebyl podle § 169 odst. 2 správního řádu přípustný. Městský soud proto zrušil rozhodnutí o rozkladu pro nezákonnost.

[13] Uvedený závěr (stran nepřipustnosti rozkladu proti usnesení o zastavení řízení z důvodu znění § 169 odst. 2 správního řádu) zpochybňuje stěžovatel stručnou argumentací poukazující na § 76 odst. 5 správního řádu. Označené ustanovení podle stěžovatele připouští podání odvolání i proti procesním usnesením, kterým je i stěžovatelem vydané usnesení. To nemá materiální povahu rozhodnutí ve sporu z veřejnoprávní smlouvy ve smyslu § 169 odst. 1 správního řádu. Jedná se pouze o procesní rozhodnutí o nepřipustnosti podaného návrhu, které lze s ohledem na § 76 odst. 5 správního řádu napadnout rozkladem.

[14] Optikou uvedeného nahlížel Nejvyšší správní soud na stěžovatelem předestřenou argumentaci a neshledal na jejím základě nutnost zrušit napadený rozsudek.

[15] Podle § 141 správního řádu *ve sporném řízení správní orgán řeší spory z veřejnoprávních smluv (část pátá) a v případech stanovených zvláštními zákony spory vyplývající z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů. Sporné řízení se zahajuje na návrh. Účastníky jsou navrhovatel a odpůrce. Navrhovatel i odpůrce mají postavení účastníků podle § 27 odst. 1.*

[16] Podle § 169 odst. 1 správního řádu (zahrnutého v části páté) *spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje:*

- a) *Ministerstvo vnitra, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a je-li alespoň jednou ze smluvních stran kraj nebo jsou smluvními stranami obce s rozšířenou působností;*

pokračování

- Ministerstvo vnitra věc projedná s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem,*
- b) *příslušný krajský úřad, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 160 a jsou-li smluvními stranami obce, které nejsou obcemi s rozšířenou působností, nepřevzme-li věc Ministerstvo vnitra,*
 - c) *správní orgán, který je společně nadřízený smluvním stranám, jde-li o jinou veřejnoprávní smlouvu podle § 160; není-li takového správního orgánu, řeší spor v dohodě ústřední správní úřady nadřízené správním orgánům, které jsou nadřízeny smluvním stranám,*
 - d) *správní orgán nadřízený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161, nebo*
 - e) *správní orgán, který k jejímu uzavření udělil souhlas, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 162.*

[17] Podle § 169 odst. 2 správního řádu pak platí, že *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad.*

[18] Podle § 170 správního řádu platí, že *při postupu podle této části se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona; nevylučuje-li to povaha a účel veřejnoprávních smluv, použijí se přiměřeně ustanovení občanského zákoníku, s výjimkou ustanovení o neplatnosti právních jednání a relativní neúčinnosti, ustanovení o odstoupení od smlouvy a odstupném, ustanovení o změně v osobě dlužníka nebo věřitele, nejde-li o právní nástupnictví, ustanovení o postoupení smlouvy a o poukázce a ustanovení o započtení.*

[19] Podle § 76 odst. 5 správního řádu platí, že *proti usnesení se může odvolat účastník, jemuž se usnesení oznamuje. Odvolání proti usnesení nemá odkladný účinek. Proti usnesení, které se pouze poznamená do spisu, a proti usnesení, o němž to stanoví zákon, se nelze odvolat.*

[20] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem, že obsah spisu poskytuje jednoznačnou oporu pro závěr, že mezi žalobkyní a SZIF došlo dne 28. 8. 2018 k uzavření Dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR. Tuto dohodu je přitom s ohledem na závěry ustálené judikatury nutno považovat za veřejnoprávní smlouvu ve smyslu § 159 a násl. správního řádu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, čj. 9 Afs 38/2013-53, ze dne 5. 2. 2014, čj. 1 Afs 116/2013-52, ze dne 31. 5. 2017, čj. 7 Afs 251/2016-43, ze dne 3. 8. 2023, čj. 3 As 263/2021-29, atp.).

[21] Uvedený fakt má dopad i na vztah žalobkyně jako žadatelky o dotaci a SZIF jako poskytovatele dotace. V tomto ohledu lze odkázat např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 2. 2014, čj. 1 Afs 116/2013-52, který uvedl, že: *„Fáze před uzavřením veřejnoprávní smlouvy je charakterizována nerovností účastníků, vrchnostenským postavením a autoritativním rozhodováním poskytovatele dotace, samozřejmě v mezích zákona a s vyloučením libovůle, zákazu diskriminace, zákazu zneužití apod. Z tohoto postavení poskytovatele dotace (na rozdíl od postavení účastníka v občanskoprávních vztazích) plyne, že může v mezích zákona autoritativně rozhodovat jak o administraci žádosti o dotaci, tak o podmínkách jejího poskytnutí. [...]. Uzavřením veřejnoprávní smlouvy však dochází k úpravě vztahu mezi příjemcem a poskytovatelem dotace, který je modifikován jak v oblasti práva hmotného, tak v oblasti práva procesního. Veřejnoprávní smlouva stejně jako smlouva soukromoprávní je primárně založena*

na tzv. smluvním konsenzu, tj. vzájemně adresovaných, obsahově shodných a v zásadě svobodných projevech vůle dvou nebo více stran.“ Obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 12. 2013, čj. 1 Afs 66/2013-54, ze dne 7. 11. 2023, čj. 9 Afs 38/2013-53, ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 Afs 58/2007-58, ze dne 22. 5. 2008, čj. 2 Afs 49/2007-96, ze dne 5. 2. 2014, čj. 1 Afs 116/2013-52, a ze dne 31. 3. 2021, čj. 6 Afs 249/2019-27. Uzavřením smlouvy o dotaci se mění vztah mezi příjemcem dotace a jejím poskytovatelem. Poskytovatel dotace již není v nadřazeném postavení. Případné spory z této smlouvy se pak řeší za použití § 141 a násl. správního řádu, tedy v tzv. sporném řízení. „*Sporné řízení je odpovídajícím nástrojem pro řešení sporů vyplývajících z kontraktačního procesu. Respektuje relativní rovnost smluvních stran a dává správnímu orgánu řešícímu spor dostatečně široký výrokový potenciál, který mu umožňuje reagovat na konkrétní situaci, jež může v kontraktačním procesu nastat*“, (viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, bod 87).

[22] Přesně takto postupovala i žalobkyně. Dne 28. 11. 2023, tedy až po uzavření smlouvy o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR, podala u stěžovatele návrh na zahájení sporného řízení podle § 141, ve kterém se domáhala toho, aby stěžovatel uložil SZIF povinnost zaplatit dohodnutou výši dotace spolu s úrokem z prodlení. Předmětným návrhem tedy žalobkyně jednoznačně iniciovala spor z veřejnoprávní smlouvy. Takto na nej ostatně nahlížel i stěžovatel. Ten svou věcnou příslušnost pro rozhodování sporu odvozoval od § 169 odst. 1 písm. d) správního řádu, podle něhož *spory z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje správní orgán nadřazený správnímu orgánu, který je stranou veřejnoprávní smlouvy, jde-li o veřejnoprávní smlouvu podle § 161*. V usnesení o zastavení řízení mj. uvedl: „*Ministerstvo zemědělství, Odbor Řídící orgán rozvoje venkova (dále jen ‚Ministerstvo‘), jako správní orgán příslušný podle § 169 odst. 1 písm. d) a § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen ‚správní řád‘), ve spojení s § 9 písm. a) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu, ve spojení s § 170 správního řádu [...].*“

[23] Stěžovatel tedy návrh řešil dle § 169 správního řádu, který upravuje věcnou příslušnost pro řešení sporů z veřejnoprávních smluv (srov. Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 169 [Spory ze smluv]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023). Uvedené ustanovení představuje výjimku z obecného pravidla, že věcnou příslušnost správních orgánů stanoví speciální zákony. „*Správní řád zásadně věcnou příslušnost neupravuje, neboť těžiště pro určení věcné příslušnosti je ve zvláštních zákonech, komentované ustanovení je však výjimkou. Ustanovení § 169 stanovuje příslušnost pro rozhodování sporů o závazcích z veřejnoprávních smluv podle § 160, § 161 a § 162*“, (Kopecký, M., Staša, J., Balounová, J., Malast, J., Pouperová, O., Kopecký, P., Adamusová, Z. § 169. In: Kopecký, M. et al. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer).

[24] Podle výslovné dikce § 169 odst. 2 správního řádu, přitom nelze *proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 podat odvolání ani rozklad*. Z toho vychází i judikatura (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2017, čj. 7 Afs 251/2016-43, ze dne 3. 8. 2023, čj. 3 As 263/2021-29, ze dne 20. 8. 2024, čj. 10 As 102/2024-74, usnesení zvláštního senátu ze dne 30. 7. 2015, čj. Konf 5/2014-8, či rozsudky rozšířeného senátu Nejvyššího

pokračování

správního soudu ze dne 23. 2. 2022, čj. 4 As 65/2018-85, ze dne 16. 11. 2022, čj. 4 Afs 152/2020-41). Ta dále dovozuje, že správní žalobou lze napadnout přímo rozhodnutí správního orgánu I. stupně.

[25] Uvedená právní úprava přitom nerozlišuje mezi jednotlivými typy rozhodování, jak se snaží dovozovat stěžovatel. Hovoří toliko obecně o rozhodování sporů z veřejnoprávních smluv. Smyslem této úpravy je zefektivnění daného typu řízení v duchu procesní ekonomie, a to při plném zachování soudní kontroly veřejné správy. *„Rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy podle § 169 odst. 1 vydané ve sporném řízení podle § 141 nelze napadnout řádným opravným prostředkem. Nelze proti němu podat odvolání a v případě rozhodnutí ústředních správní úřadů, jejich vedoucích a ministrů ani rozklad. Není proto třeba zohledňovat zvláštní ustanovení o odvolání ve sporném řízení podle § 141 odst. 3 a 9, protože odvolání (rozklad) zde nemohou podat účastníci ani podle § 27 odst. 1, ani podle § 27 odst. 2. Toto ustanovení má přispět k právní jistotě smluvních stran, které nebudou v nejistotě o výsledku jejich sporu po dobu projednávání řádných opravných prostředků. Uplatnit by bylo možné pouze mimořádné a dozorčí opravné prostředky (obnova řízení, přezkumné řízení, vydání nového rozhodnutí), stížnost (v případě nevhodného chování úředních osob nebo nesprávného postupu správního orgánu) nebo žalobu ve správním soudnictví podle soudního řádu správního“*, (viz Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 169 Spory ze smluv. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023). Z toho vychází i judikatura završená rozsudkem rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 16. 11. 2022, čj. 4 Afs 152/2020-41. Cílem vyloučení možnosti podávání opravných prostředků je, *„aby věc byla na úrovni veřejné správy ukončena s konečnou platností co nejdříve. Zákonodárce tento postup zvolil i při vědomí, že spory z veřejnoprávních smluv mohou být často relativně dosti složité. Účastníkům řízení se v takovém případě otevírá možnost podat přímo žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o sporu z veřejnoprávní smlouvy, protože ve správním řízení nemají k dispozici řádné opravné prostředky [§ 68 písm. a) s. ř. s.]“*, (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, čj. 4 Afs 152/2020-41).

[26] Poukazuje-li stěžovatel na § 76 odst. 5 správního řádu, konstatuje soud, že § 169 odst. 2 správního řádu je vůči tomuto ustanovení ustanovením speciálním. Podle § 170 správního řádu *při postupu podle této části [části V (§ 159 - § 170); poznámka NSS] se obdobně použijí ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé tohoto zákona* (podpůrně srov. i rozsudky zdejšího soudu ze dne 31. 5. 2017, čj. 7 Afs 251/2016-43, ze dne 3. 8. 2023, čj. 3 As 263/2021-29, ze dne 20. 8. 2024, čj. 10 As 102/2024-74). Uvedené lze aplikovat i na § 81 správního řádu, který upravuje obecnou přípustnost odvolání, resp. možnost posouzení správnosti postupu prvostupňového správního orgánu nadřízeným orgánem (např. Fiala, Z., Frumarová, K., Vetešník, P., Škurek, M., Horzinková, E., Novotný, V., Sovová, O., Scheu, L. *Správní řád: Praktický komentář*. § 81. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer: *„Účastník řízení tak může proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podat odvolání, pokud zákon nestanoví jinak. Sám správní řád podat odvolání vylučuje v § 76 odst. 5 věta třetí, § 77 odst. 5, § 81 odst. 2 a 3, § 82 odst. 1, § 85 odst. 4, § 91 odst. 1, § 169 odst. 2 a v § 173 odst. 2.“*). Ustanovení § 169 odst. 2 správního řádu tak prolamuje obecný princip dvouinstančnosti správního řízení [viz Kopecký, M., Staša, J., Balounová, J., Malast, J., Pouperová, O., Kopecký, P., Adamusová, Z. § 169. In: Kopecký, M. et al. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer: *„Proti rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o sporných závazcích z veřejnoprávní smlouvy, je vyloučeno podání řádného opravného prostředku. Odstavec 2 tak prolamuje zásadu*

dvouinstančnosti (proti rozhodnutí může účastník zásadně podat odvolání, nestanoví-li zákon jinak, § 81 odst. 1, v komentovaném odstavci 2 však zákon jinak stanoví).“].

[27] Soud nepřehlédl ani § 141 správního řádu. Podle jeho odst. 7 platí, že *rozhodnutím ve sporném řízení správní orgán návrhu zcela, popřípadě zčásti vyhoví, anebo jej zamítne, popřípadě ve zbylé části zamítne*. Podle komentářové literatury „*jsou v odstavci 7 upraveny způsoby meritorního rozhodnutí o petitu návrhu účastníka, tedy o tom, čeho se navrhovatel domáhá ve sporném řízení. Správní orgán ve sporném řízení rozhodne o návrhu, v němž se navrhovatel domáhá autoritativní deklarace práv a povinností, o nichž vznikl spor. Správní orgán může návrhu zcela vyhovět, návrhu vyhovět zčásti a ve zbytku jej zamítnout nebo návrh zamítnout jako celek. V případě, že by před rozhodnutím ve věci vzal navrhovatel návrh zpět, nezastaví správní orgán řízení a ve věci rozhodne, jestliže odpůrce z vážných důvodů se zpětvzetím návrhu nesouhlasí [§ 66 odst. 1 písm. a)]“*, (Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. § 141 [Spory ze smluv]. In: Jemelka, L., Pondělíčková, K., Bohadlo, D. *Správní řád*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023). V souladu s citovaným je i další komentářová literatura: „*Výsledkem sporného řízení, nedojde-li k jeho zastavení dle § 66, je rozhodnutí ve věci samé (srov. § 67), které musí obsahovat náležitosti dle § 68. [...] Proti rozhodnutí ve sporném řízení je možné podat odvolání (§ 81), tato možnost je však omezena v případě rozhodování z veřejnoprávních smluv dle § 169 odst. 2, který stanovuje, že proti rozhodnutí vydanému podle odstavce 1 nelze podat odvolání ani rozklad.*“ (viz Kopecký, M., Staša, J., Balounová, J., Malast, J., Pouperová, O., Kopecký, P., Adamusová, Z. § 141. In: Kopecký, M. et al. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer). Jak již soud nastínil výše, omezení možnosti podání odvolání, resp. rozkladu ve smyslu § 169 odst. 2 správního řádu je navázáno na odst. 1, tj. na situace, kdy o sporu z veřejnoprávní smlouvy rozhoduje orgán příslušný dle § 169 odst. 1 správního řádu. Rozhodným naopak není „typ rozhodnutí“, tj. zda se jedná o meritorní rozhodnutí ve smyslu § 141 odst. 7 správního řádu, či kvazi meritorní ve smyslu § 66 správního řádu. Výklad zastávaný stěžovatelem by vedl k popření výše uvedeného smyslu předmětné právní úpravy, tedy „*aby věc byla na úrovni veřejné správy ukončena s konečnou platností co nejdříve*“, (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2022, čj. 4 Afs 152/2020-41, bod 34). Nepřinášel by ani žádná jiná zásadní pozitiva. Vedl by pouze k roztržce opravných mechanismů. Optikou stěžovatele by účastník řízení musel proti usnesení o zastavení řízení podat odvolání (rozklad) a následně žalobu. Naopak proti rozhodnutí ve věci by odvolání podat nemohl; musel by podat rovnou žalobu. Zdejší soud nevidí k takové dichotomii rozumný důvod. Ostatně stěžovatelem zastávaný výklad nepřináší ani řešení pro situace, kdy by správní orgán jedním výrokem o jednom nároku řízení zastavil a druhým výrokem o jiném nároku věcně rozhodl.

[28] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že na podkladě kasační stížnosti, jejímž rozsahem je vázán (viz rozsudek rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78) neshledal nezákonnost napadeného rozsudku. Souhlasí s městským soudem, že žalobou napadené rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno v rozporu s § 169 odst. 2 správního řádu.

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že v daném případě nebyly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu.

[30] Správní orgán je oprávněn řízení o žádosti usnesením zastavit mj. v případě, pokud zjistí překážku řízení dle § 48 odst. 1 správního řádu, tj. v případě, kdy *zahájení řízení*

pokračování

u některého správního orgánu brání tomu, aby o téže věci z téhož důvodu bylo zahájeno řízení u jiného správního orgánu.

[31] Městský soud nahlížel na výklad uvedeného ustanovení zcela v souladu s účelem § 48 správního řádu a navazující judikaturou. Ta z hlediska totožnosti ve smyslu § 48 správního řádu zdůrazňuje povinnost zkoumat zejména obsah návrhu, skutkové okolnosti věci a petit návrhu (srov. např. rozsudky ze dne 13. 6. 2013, čj. 6 Ads 139/2012-58, ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108, ze dne 7. 5. 2020, čj. 9 As 179/2019-94, ze dne 21. 3. 2023, čj. 8 As 265/2021-74, ze dne 17. 6. 2024, čj. 7 As 224/2023-66). V případě sporů z veřejnoprávních smluv je to navrhovatel, kdo svým návrhem vymezuje předmět řízení. Správní orgán je vázán obsahem návrhu a vymezeným předmětem řízení. Sporné řízení je tedy ovládáno zásadou dispoziční (srov. Průcha, P. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou* [Systém ASPI]. Nakladatelství Leges. Wolters Kluwer). „V souladu s dispoziční zásadou je pak navrhovatel oprávněn zúžit předmět svého návrhu nebo vzít podaný návrh zpět.“ (srov. Kopecký, M., Staša, J., Balounová, J., Malast, J., Pouperová, O., Kopecký, P., Adamusová, Z. § 141. In: Kopecký, M. et al. *Správní řád: Komentář*. [Systém ASPI]). Důraz na obsah návrhu a jeho petit akcentuje i judikatura Ústavního soudu. V nálezu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. II. ÚS 3137/09, Ústavní soud konstatoval, že „pokud se stěžovatelka žalobou domáhala soudní ochrany a šlo jí o prosazení subjektivního práva, bylo její procesní povinností skutkově a právně odůvodnit svůj nárok a petitum vymezit předmět řízení, a tedy jej individualizovat, což má význam pro otázku litispendence (...)“.

[32] Obdobně lze odkázat i na judikaturu civilních soudů. Ta podobně jako výše shrnutá judikatura správních soudů ukládá (při zkoumání překážky litispendence) zkoumat obsah návrhu a petitum, a to při důsledném zohlednění skutkových okolností. Např. v usnesení ze dne 29. 3. 2007, sp. zn. 32 Odo 1217/2005, Nejvyšší soud mj. uvedl, že „tentož předmět řízení je ve smyslu ustanovení § 83 o. s. ř. upravujícího překážku litispendence (věci zahájené) a ve smyslu ustanovení § 159 odst. 3 o. s. ř. upravujícího překážku rei iudicatae (věci pravomocně rozhodnuté) dán tehdy, jestliže tentož nárok nebo stav vymezený žalobním petitum vyplývá ze stejných skutkových tvrzení, jimiž byl uplatněn, tedy ze stejného skutku.“ V usnesení ze dne 26. 3. 2013, sp. zn. 23 Cdo 1503/2012, pak uvedl, že „podle judikatury Nejvyššího soudu totožnost předmětu řízení (která je významná především pro posouzení překážky věci rozhodnuté, případně překážky litispendence) předpokládá jak totožná skutková tvrzení, tak i totožný žalobní petit. Naopak není rozhodné, jak žalobce nebo i soud posoudí takto uplatněný nárok po právní stránce. Předmětem občanského soudního řízení je žalobcem uplatněný procesní nárok, který je vymezen předmětem (žalobním petitum) a základem, který tvoří právně relevantní skutečnosti, na nichž žalobce svůj nárok zakládá. Jinak řečeno, totožnost předmětu řízení předpokládá jak totožná skutková tvrzení žalobce, tak i totožný žalobní petit“. Důraz na uvedené faktory akcentuje i odborná literatura (srov. např. Jirsa, J., Beran, V., Havlíček, K., Janek, K., Korbel, F., Mottlo, T., Paľko, D., Petr, B., Trebatický, P., Vacková, M., Vančurová, K., Vojtek, P., Doležal, M., Lichovník, T., Sedlák, V. *Občanský soudní řád, 2. část: Soudcovský komentář*. Wolters Kluwer).

[33] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že postup městského soudu výše uvedeným východiskům plně konvenuje. Městský soud zkoumal litispendenci právě z hlediska obsahu a petitu návrhu, přičemž reflektoval i změnu skutkových okolností. Na základě náležitého

posouzení pak dovedl, že podmínky pro zastavení řízení o návrhu ze dne 28. 11. 2023 z důvodu překážky litispendence splněny nebyly, s čímž Nejvyšší správní soud souhlasí.

[34] I podle názoru kasačního soudu poskytuje obsah správního spisu oporu pro závěr, že žalobkyně prvním návrhem požadovala, aby žalovaný uložil SZIF povinnost rozhodnout ve věci její žádosti o poskytnutí dotace, resp. aby SZIF předmětnou žalobkyninu žádost schválil. Druhým návrhem se žalobkyně domáhala toho, aby jí SZIF vyplatil konkrétní výši dotace, tj. 1 995 537 Kč. V rámci prvního sporného řízení se tedy žalobkyně domáhala toho, aby SZIF rozhodl ve věci její žádosti. Její návrh tak směřoval k uložení „povinnosti rozhodnout“ o žádosti ve stanovené lhůtě, tj. k uložení povinnosti nepeněžitě povahy. Druhý návrh pak směřoval k uložení povinnosti zaplatit peněžitou pohledávku, tj. k povinnosti peněžitě povahy. Intenzitu této odlišnosti znásobuje i fakt, že uvedené povinnosti se exekvují odlišně (viz § 103 a násl. správního řádu). Městský soud zcela případně akcentoval i vývoj skutkové situace. Druhým návrhem totiž žalobkyně reagovala na to, že jí SZIF oznámením ze dne 10. 5. 2023 informoval o tom, že jí snížil dotaci na 0 Kč. V návaznosti na uvedené vyrozumění žalobkyně podala předmětný druhý návrh, kterým se domáhala toho, aby jí SZIF vyplatil plnou výši dotace. V tomto návrhu pak uplatnila i odlišnou argumentaci mj. vč. nového poukazu na § 549 odst. 2 občanského zákoníku. Jak přitom správně připomíná žalobkyně, v důsledku vydání oznámení ze dne 10. 5. 2023, se její první návrh na zahájení sporného řízení stal v zásadě obsoletním, neboť již nemělo smysl domáhat se toho, aby SZIF ve věci rozhodl; k tomu již totiž došlo.

[35] Ačkoliv lze tedy se stěžovatelem souhlasit v tom, že právní úprava – v souladu se zásadou procesní ekonomie – brání tomu, aby v téže věci probíhalo mezi týmiž účastníky vícero řízení, jejichž předmětem by byly stejná práva a povinnosti, v daném případě ji aplikovat nelze. Jak totiž soud uvedl výše, dané návrhy totožné nebyly. Lišily se mj. cílem, k němuž žalobkyně směřovala, jakož i skutkovými okolnostmi. Za této situace proto nebylo lze řízení dle § 66 odst. 1 písm. e) správního řádu zastavit. Postup žalobkyně tak nelze považovat za nepřipustné dublování řízení, resp. nepřipadné zatížení správních orgánů, jak se snažil dovozovat stěžovatel. K jinému závěru nelze dospět ani na základě stížní argumentace akcentující nutnost placení správního poplatku. Otázka povinnosti zaplatit správní poplatek se zastavením řízení pro litispendenci nesouvisí. Neuhrazení správního poplatku je samostatným důvodem zastavení správního řízení [viz § 66 odst. 1 písm. d) správního řádu].

IV. Závěr a náklady řízení

[36] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[37] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně naopak úspěch měla, a proto jí soud náhradu nákladů řízení přiznal.

pokračování

[38] Procesně úspěšná žalobkyně byla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátkou, která za ni v řízení před Nejvyšším správním soudem učinila jeden úkon právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti [viz § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném od 1. 1. 2025], za který jí náleží odměna ve výši 4 620 Kč (viz § 9 odst. 5 ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu) a náhrada hotových výdajů ve výši 450 Kč (viz § 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celková náhrada nákladů řízení tedy činí 5 070 Kč. Uvedenou částku je stěžovatel povinen uhradit žalobkyni k rukám její zástupkyně, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[39] Osoba zúčastněná na řízení má dle § 60 odst. 5 s. ř. s. v řízení o žalobě a o kasační stížnosti právo pouze na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení v nyní projednávané věci taková povinnost soudem uložena nebyla. Nejvyšší správní soud zároveň neshledal důvody hodné zvláštního zřetele, pro které by bylo namíste osobě zúčastněné na řízení náhradu nákladů řízení přiznat. Nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně 1. září 2025

Tomáš Foltas
předseda senátu