

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Michaely Bejčkové a Ladislava Derky v právní věci žalobkyně: **Bylinné kapky, s. r. o.**, se sídlem Viničné Šumice 376, zast. Mgr. Pavlem Procházkou, advokátem se sídlem Lidická 2006/26, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti přípisu žalovaného ze dne 26. 7. 2016, čj. 31546/2016-MZE-14112, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2017, čj. 3 A 175/2016-48,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala Státní zemědělský intervenční fond o dotaci na výstavbu výrobny doplňků stravy (bylinných kapek – lihových tinktur) v rámci Programu rozvoje venkova.

[2] Dne 16. 3. 2016 sdělil fond žalobkyni, že pro nesplnění podmínek žádosti o dotaci ukončil administraci její žádosti. Žalobkyně proti tomu podala dne 23. 3. 2016 odvolání, v němž vyjadřovala nesouhlas s takovým postupem: podle ní její výrobky spadají do jiné kapitoly celního sazebníku, než do jaké je zařadil fond, a jejich výroba proto může být podpořena dotací. Na to fond reagoval vyjádřením ze dne 25. 4. 2016, ve kterém svůj názor zdůvodnil a setrval na něm. Téhož dne podala žalobkyně „*žádost o přezkum*“ vyjádření fondu, kterou adresovala Přezkumné komisi Ministerstva zemědělství, a současně požádala o zrušení „*rozhodnutí*“ fondu ze dne 25. 4. 2016. Žalovaný pak zaslal žalobkyni dopis ze

dne 26. 7. 2016, v němž zopakoval argumenty fondu a dospěl k závěru, že žádosti nelze vyhovět.

[3] Proti tomuto dopisu podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze odmítl usnesením ze dne 29. 9. 2017 pro nepřípustnost. Posuzování žádosti o dotaci není podle městského soudu správním řízením, ale postupem podle části páté správního řádu – konkrétně podle § 163, který upravuje postup při uzavírání veřejnoprávních smluv. Oznámení fondu o tom, že byla ukončena administrace žádosti o dotaci, je tak projevem odmítnutí návrhu smlouvy podle § 163 odst. 3 písm. c) správního řádu. Proti tomuto postupu neexistuje žádný opravný prostředek – lze jen podat podnět k přezkoumání tohoto závěru (§ 156 odst. 2 ve spojení s § 94 správního řádu). Úkon žalovaného ze dne 26. 7. 2016 proto není rozhodnutím, ale pouhým vyrozuměním o tom, že nejsou dány důvody pro zrušení sdělení fondu (§ 11 odst. 5 věta třetí zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu – dále jen „zákon o SZIF“). Ze soudního přezkumu není vyloučeno samotné sdělení o tom, že byla ukončena administrace žádosti o dotaci; soud však nemůže přezkoumat přípis, podle nějž nelze vyhovět žádosti o přezkum ukončení administrace.

II. Kasační stížnost žalobkyně a další podání stran

[4] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Stejně jako v žalobě tvrdila, že její písemnost ze dne 25. 4. 2016 nebyla jen žádostí o přezkum podanou podle interních pravidel žalovaného, ale též odvoláním podle správního řádu, které směřovalo nejen proti dopisu fondu ze dne 25. 4. 2016, ale také proti vlastnímu ukončení administrace žádosti ze dne 16. 3. 2016. Právě proto je třeba považovat úkon žalovaného ze dne 26. 7. 2016 nejen za odpověď na žádost o přezkum, ale také za rozhodnutí o obou odvoláních.

[5] Ustanovení části páté správního řádu se podle stěžovatelky použijí jen pro fázi uzavírání dohody o přiznání dotace a pro dobu po jejím uzavření, nikoli pro fázi předcházející uzavření dohody. Ani z § 11 odst. 5 zákona o SZIF nelze dovodit, že by rozhodování ve věci žádosti o dotaci nebylo rozhodováním ve správním řízení – ostatně k tomu již dospěla i judikatura a sám zákon o SZIF ve svém § 11 odst. 3 vylučuje z řízení o poskytnutí dotace jen některá ustanovení správního řádu (nikoli správní řád jako celek). Ukončením administrace žádosti bylo zasaženo do práv stěžovatelky coby žadatelky o dotaci, proti takovému rozhodnutí musejí existovat opravné prostředky a musí pak být přípustná i žaloba ke správnímu soudu. V replice stěžovatelka dodala, že změny zákona o SZIF, na které poukázal žalovaný, nejsou pro její věc významné. Fond má i po 1. 1. 2015 postavení orgánu veřejné správy a i nadále jsou vyloučeny jen výslovně vyjmenované postupy podle správního řádu.

[6] Podle žalovaného by kasační stížnost měla být zamítnuta. Ustanovení § 11 odst. 5 zákona o SZIF představuje speciální úpravu procesu předcházejícího uzavření dohody o poskytnutí dotace, která vylučuje použití části druhé a třetí správního řádu, a to včetně možnosti odvolání. Kdyby se totiž proti sdělení o ukončení administrace žádosti bylo možno odvolat, pozbyla by smyslu ta část § 11 odst. 5 zákona o SZIF, která umožňuje žalovanému zrušit sdělení fondu, je-li rozporné s podmínkami pro udělení dotace.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Úvodem je třeba uvést, že NSS nesouhlasí ani s důvody kasační stížnosti, ani s argumenty, které předkládá žalovaný. Plně nelze souhlasit ani s městským soudem. Důvody, které jej vedly k odmítnutí žaloby, je třeba korigovat; výrok, jímž se žaloba odmítá, je však správný.

[9] Jak žalovaný, tak městský soud připouštějí, že soudní obrana proti postupu fondu v řízení o dotaci je možná; měla by však mířit proti vlastnímu sdělení o ukončení administrace, nikoli proti dopisům, které na toto sdělení navazují. I NSS má za to, že akt, kterým fond informuje žadatele o jeho neúspěchu v dotačním procesu, je rozhodnutím v materiálním smyslu.

[10] Dosavadní judikatura se opakovaně vyjádřila k povaze aktu podle § 11 zákona o SZIF, kterým Státní zemědělský a intervenční fond ukončil administraci žádosti o dotaci. Podle rozsudku NSS ze dne 18. 7. 2013, čj. 1 Afs 61/2013-43, č. 2909/2013 Sb. NSS, je tento akt rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud zde vysvětlil, že postup fondu je správním řízením, v němž probíhá rozhodování o veřejných subjektivních právech žadatelů o dotaci; výsledek tohoto postupu tedy musí být přezkoumatelný ve správním soudnictví.

[11] Tento rozsudek byl následován dalšími rozsudky téhož vyznění; všem bylo společné to, že se vyjadřovaly k zákonné úpravě ve znění do 31. 12. 2014. V té době byl § 11 zákona o SZIF stručnější, již tehdy ale platila ustanovení odst. 1–4 ve stejném znění, v jakém platí dosud. Podle nich má fond při rozhodování o poskytování dotací *postavení orgánu veřejné správy* (§ 11 odst. 2); dále zde byly jmenovitě vypočteny různé instituty správního řádu, které se nepoužijí *v řízení o poskytnutí dotace a při rozhodování v něm* (§ 11 odst. 3; kromě lhůt pro vydání rozhodnutí a povinnosti umožnit účastníkům řízení před vydáním rozhodnutí ve věci vyjádřit se k podkladům rozhodnutí byla vyloučena některá ustanovení o dokazování). V § 11 odst. 4 se pak upravují náležitosti dohody o poskytnutí dotace.

[12] Zákonem č. 179/2014 Sb. (s účinností k 1. 1. 2015), jehož se dovolává žalovaný, byly v § 11 zákona o SZIF změněny odst. 5–7 a přidán odst. 8. Pro projednávanou věc je důležitý pouze odst. 5, který zní:

> *Na uzavření dohody o poskytnutí dotace podle odstavce 4 není právní nárok. Pokud Fond žádosti o dotaci před datem uzavření dohody podle odstavce 4 nevyhoví, sdělí písemně a bez zbytečného odkladu žadateli důvody nevyhovění. V případě, že by toto sdělení Fondu bylo v rozporu s podmínkami, za kterých je poskytována dotace, ministerstvo jej usnesením zruší.*

V tomto novém odstavci se tedy oproti dřívějšímu znění přímo označuje úkon fondu jako *sdělení*. Tato změna ale není pro právní povahu úkonu podstatná. Dříve nebyl tento úkon pojmenován nijak; v praxi byl označován jako *oznámení o ukončení administrace žádosti*, judikatura však v něm spatřovala *rozhodnutí* v materiálním smyslu. (Lze pro úplnost dodat, že nenárokový charakter žádosti, o němž se nově zmiňuje citovaný odst. 5, není důvodem pro vynětí rozhodnutí ze soudního přezkumu, srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 9. 2015, čj. 9 Ads 83/2014-46, č. 3324/2016 Sb. NSS.)

[13] Spor mezi stranami panuje o to, jaký je celkový význam nového odst. 5. Žalovaný se domnívá, že tato úprava je speciální a komplexní úpravou postupu fondu ve fázi před uzavřením dohody o poskytnutí dotace; tak tomu ale není.

[14] Je vhodné nejprve podotknout, že již citovanou novelou byl vypuštěn § 13a zákona o SZIF, který zněl: *Na rozhodování podle tohoto zákona se vztahuje správní řád, nestanoví-li tento zákon jinak*. Vypuštění tohoto ustanovení ale neznamená, že správní řád se na rozhodování podle zákona o SZIF nově nevztahuje: jde spíše o jakousi (jak se lze dočíst v důvodové zprávě) „legislativně estetickou" výpustku, protože i bez tohoto ustanovení je patrné, že rozhodování podle zákona o SZIF se řídí správním řádem, není-li tu stanoveno jinak. Plyne to zejména z již zmíněného § 11 odst. 3 – vyjmenovávat konkrétní instituty správního řádu, které se v řízení o poskytnutí dotace nepoužijí, má smysl jen za předpokladu, že v zásadě toto řízení podléhá pravidlům správního řádu.

[15] Považovaly-li soudy doposud (do 31. 12. 2014) akt (oznámení), kterým fond ukončil administraci žádosti o dotaci, za rozhodnutí v materiálním smyslu, kterým fond zasahuje do práv žadatele o dotaci, nemůže tomu být jinak ani za nové úpravy, která přináší oproti dosavadnímu mlčení o povaze (a vůbec existenci) tohoto aktu pouze jeho nové pojmenování, a to *sdělení*. Toto nové označení s sebou nepřináší změnu povahy a právních důsledků aktu, o nějž jde. Nelze proto souhlasit se žalovaným v tom, že § 11 odst. 5 vylučuje celou část druhou a třetí správního řádu (obecná a zvláštní ustanovení o správním řízení). Jednak (*argument systematický*) by v takovém případě neměly žádný smysl výluky obsažené v § 11 odst. 3 správního řádu, které zde zákonodárce ponechal nedotčeny i po 1. 1. 2015. Především ale (*argument teleologický*) platí, že pokud by se měl postup při administraci žádosti o dotaci i jeho výsledek *ve své úplnosti* vymanit z působnosti správního řádu, musel by to zákonodárce formulovat výslovně, jednoznačně a případnou vlastní úpravu formulovat v takové míře konkrétnosti, aby byla vůbec s to vyloučit a nahradit podrobná pravidla správního řádu.

[16] Tak to zákonodárce udělal např. v § 14q zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, s účinností od 1. 1. 2018. Podle tohoto ustanovení, nazvaného *Vztah ke správnímu řádu*, není proti rozhodnutí poskytovatele dotace *přípustné odvolání ani rozklad. Obnova řízení se nepřipouští. Přezkumné řízení se nepřipouští, s výjimkou postupu podle § 153 odst. 1 písm. a) správního řádu.* Z takto formulovaného pravidla je zřejmé, že žadatel, který se svou žádostí o dotaci neuspěl, se může a má obrátit přímo na soud, neboť ve správním řízení mu nejsou dostupné žádné opravné prostředky. Z § 11 odst. 5 zákona o SZIF ale nic takového vyčíst nelze, a nelze proto souhlasit ani se žalovaným, který ve svých podáních takovou možnost navrhuje.

pokračování

[17] Druhá věta odstavce 5 (*V případě, že by toto sdělení Fondu bylo v rozporu s podmínkami, za kterých je poskytována dotace, ministerstvo jej usnesením zruší*) proto nemůže vyloučit zákonnou možnost žadatele napadnout sdělení, kterým byla ukončena administrace žádosti o dotaci, odvoláním, o němž bude na základě § 9a písm. a) zákona o SZIF rozhodovat Ministerstvo zemědělství. Tak to již ve vztahu k zákonu o SZIF ve znění účinném do 31. 12. 2014 dovodila četná judikatura NSS (kromě již citované věci 1 Afs 61/2013 srov. např. rozsudky ve věcech 8 Afs 47/2013 nebo 9 Afs 59/2013) a nové znění § 11 odst. 5 na tom nic nezměnilo.

[18] Souhlasit lze ovšem s tím, že zmíněná druhá věta upravuje nikoli opravný prostředek, ale pouhý dozorčí prostředek, který není v dispozici žadatele (jde tedy o obdobu přezkumného řízení podle § 94 správního řádu). Přípis, jímž úřad sděluje, že neshledal důvody k zahájení přezkumného řízení, není rozhodnutím o právech, které by podléhalo soudnímu přezkumu (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, čj. 7 As 55/2007-71, č. 1831/2009 Sb. NSS). Stejně tak nelze soudně přezkoumat přípis, jímž Ministerstvo zemědělství informuje žadatele o dotaci – v reakci na jeho *žádost o přezkum* –, že postup fondu byl v pořádku a rušit jeho sdělení o ukončení administrace žádosti není namístě.

[19] Právě takový přípis ale stěžovatelka napadla. Postupovala správně, jestliže proti sdělení ze dne 16. 3. 2016, kterým byla ukončena administrace žádosti, podala *odvolání*. O tomto odvolání měl však rozhodovat žalovaný, nikoli sám fond (stěžovatelka se mohla domáhat rozhodnutí žalovaného o odvolání případně i prostředky ochrany před nečinností správního orgánu). Žaloba pak měla směřovat právě proti aktu, kterým by žalovaný reagoval na stěžovatelčino odvolání proti vlastnímu sdělení, jímž fond ukončil administraci žádosti o dotaci.

[20] Není zřejmé, proč stěžovatelka nyní tvrdí, že i proti vyjádření fondu ze dne 25. 4. 2016 podala „odvolání“. Ve správním spisu je založena pouze jediná stěžovatelčina písemnost ze dne 25. 4. 2016, která je nadepsána a pak i v textu výrazně označena jako *žádost o přezkum*. Součástí textu jsou i určité úvahy o „odvolání“, které ale nejsou zcela jednoznačné a nejsou v logickém vztahu k názvu podání, k jeho petitu ani ke zbylému textu. Žalovaný proto nepochybil, jestliže s tímto podáním naložil jako se *žádostí o přezkum* ve smyslu § 11 odst. 5 věty druhé zákona o SZIF. Protože neshledal důvody, pro které by žádosti vyhověl, reagoval správně přípisem, který nepodléhá soudnímu přezkumu. Žaloba proti tomuto přípisu tedy byla nepřípustná a městský soud ji právem odmítl.

[21] Je však třeba uvést na pravou míru argumentaci, jíž městský soud zdůvodnil odmítnutí žaloby. Překvapivé je už to, že městský soud se o podání žaloby (natož o jejím obsahu) nezmínil ani v rekapitulační části svého usnesení, zatímco reakci žalovaného na ni věnoval dva odstavce. Jako by to předznamenávalo přístup městského soudu k argumentům stran. Je pravda, že soudy nemusejí reagovat na každou jednotlivou žalobní (kasační) námitku, pokud samy předloží ucelenou argumentaci opačného vyznění. Není ale vhodný přístup, při němž soud zcela zamlčí námitky žaloby, nezabývá se jimi ani souhrnně, a místo toho vezme bez dalšího za své protiargumenty žalované strany.

[22] Navíc argumentaci, kterou městský soud takto přejal, nepovažuje NSS za přiléhavou. Není sporu o to, že dohoda o poskytnutí dotace je veřejnoprávní smlouvou; z obou rozsudků NSS, které městský soud cituje (7 Afs 126/2013 a 6 Afs 274/2015), je však patrné, že ustanovení správního řádu o veřejnoprávních smlouvách a zejména o řešení sporů z nich se uplatní právě až ve fázi *po* uzavření veřejnoprávní smlouvy. V nyní projednávané věci šlo ale o postup před uzavřením dohody o poskytnutí dotace. Pokud se už městský soud zabýval povahou postupu fondu mezi podáním žádosti a sdělením o ukončení administrace žádosti (který je podle výslovného znění § 11 odst. 3 zákona o SZIF *řízením*), jakož i povahou samotného sdělení, měl především vzít v úvahu rozsudky NSS citované v bodech [10] a [17].

[23] Podstatné pro procesní osud této věci ovšem je, že stěžovatelka nezvolila správný procesní postup při obraně proti sdělení, jímž byla ukončena administrace žádosti; její žaloba by tak musela být odmítnuta pro nepřípustnost v každém případě. Proto NSS – jakkoli se neztotožnil s argumentací městského soudu – nepokládal za účelné vracet mu věc k novému řízení, které by muselo znovu skončit stejně. Tímto postupem neodnímá NSS městskému soudu ani jeho roli orgánu, jemuž jako prvnímu náleží posoudit námitky žaloby proti správnímu rozhodnutí, neboť věc by ani v hypotetickém druhém kole řízení před městským soudem nemohla být posouzena meritorně.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS proto zamítl kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední.

[25] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá tak právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 5. září 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu