

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce: **Les a zahrada, s.r.o.,** se sídlem Korunní 2569/108, Praha 10, zast. advokátem JUDr. Radimem Kubicou, MBA, se sídlem Ó. Lysohorského 702, Frýdek – Místek, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 65, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2017, č. j. 10 A 183/2015 – 51,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

[1] Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení shora označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba proti rozhodnutí přezkumné komise žalovaného sp. zn. 26RP1027/2015-14112, č. j. 17089/2015-MZE-14112 ze dne 15. 9. 2015, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „SZIF“) č. j. SZIF/2015/0122907 ze dne 25. 2. 2015, jehož zrušení se stěžovatel ve své žalobě taktéž domáhal. Městský soud dospěl k závěru, že žaloba byla nepřípustná, neboť směřovala proti rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu podle § 70 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 65 odst. 1 a § 68 písm. e) s. ř. s. vyloučeno.

[2] Městský soud z obsahu spisu konstatoval, že se stěžovatel domáhá zrušení přípisu přezkumné komise žalovaného nadepsaného *„Posouzení administrace Žádosti o dotaci v opatření I.1.2 Investice do lesů – Les a zahrada, s. r. o. (reg. č. 10/011/1122a/672/003187)“*, jakož i vyjádření SZIF k jeho námitkám proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 22083969 ze dne 13. 1. 2015. Pokud jde o napadené vyjádření SZIF, jednalo se o vyřízení stěžovatelových námitek proti kontrolním zjištěním uvedeným v protokolu o kontrole ve smyslu § 14 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též „kontrolní řád“). Městský soud s odkazem na

rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Afs 194/2016 - 30, ze dne 15. 2. 2017, konstatoval, že vyřízení námitek proti protokolu o kontrole dle § 14 kontrolního řádu není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[3] Ze správního spisu městský soud zjistil, že v dané věci bylo dne 8. 12. 2015 zahájeno řízení o vrácení dotace (sp. zn. 10/011/1122a/672/003187_VC01, č. j. SZIF/2015/0663898). Ke dni rozhodování soudu nadto bylo v daném řízení dokonce již i vydáno rozhodnutí sp. zn. 10/011/1122a/672/003187_VC01, č. j. SZIF/2017/0540515, ze dne 28. 8. 2017, jímž teprve byla stěžovateli uložena povinnost vrátit finanční prostředky, které mu byly jako dotace poskytnuty. Městský soud konstatoval, že je zřejmé, že teprve toto rozhodnutí, resp. příp. rozhodnutí o odvolání proti tomuto rozhodnutí, je rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., které podléhá soudnímu přezkumu dle hlavy II dílu 1 s. ř. s.

[4] Dále městský soud konstatoval, že vyjádření SZIF k námitkám proti kontrolním zjištěním uvedeným v Protokolu o kontrole č. 22083969 obsahovalo ve svém závěru poučení, že je stěžovatel dle obecné části Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013, č. j. 87207/2014-Mze-14112 (dále též „pravidla"), kapitoly 13, bodu 3, oprávněn obrátit se s žádostí o přezkum na přezkumnou komisi žalovaného. Jednalo se však o nesprávné poučení, neboť dle příslušného ustanovení pravidel *„jsou-li příjemci dotace ze strany RO SZIF uloženy korekce/sankce za porušení/nedodržení podmínek uvedených v Pravidlech, příjemce dotace v případě, že je přesvědčen o neporušení/dodržení podmínek, předloží RO/CP SZIF žádost o přehodnocení uložených korekcí/sankcí, a tato žádost je mu zamítnuta, může se příjemce dotace písemně obrátit se žádostí o přezkum na přezkumnou komisi Ministerstva zemědělství dle kapitoly 1, psím. oo)"*. Přezkumná komise žalovaného nicméně přesto reagovala na žádost stěžovatele o přezkum vyjádření SZIF k námitkám proti kontrolním zjištěním protokolu č. 22083969 přípisem nadepsaným *„Posouzení administrace Žádosti o dotaci v opatření I.1.2 Investice do lesů – Les a zahrada, s. r. o. (reg. č. 10/011/1122a/672/003187)"*, jímž postup SZIF potvrdila. Městský soud konstatoval, že ačkoli byl uvedený přípis přezkumné komise žalovaného, proti němuž primárně žaloba směřuje, reakcí na žádost o přezkum podanou dle nesprávného poučení SZIF, z hlediska posouzení přípustnosti žaloby tato skutečnost nehraje žádnou roli; podstatné je pouze to, že i přezkumná komise žalovaného se k žádosti stěžovatele zabývala pouze kontrolními zjištěními, jimiž ovšem nemohlo být nikterak zasaženo do práv stěžovatele.

[5] Městský soud současně podotkl, že odmítnutím žaloby nedochází ke krácení práva na projednání věci nezávislým soudem, neboť stěžovatel své námitky vůči kontrolnímu protokolu může uplatnit při případném využití opravného prostředku proti rozhodnutím vydaným na základě kontrolního protokolu, potažmo ve správní žalobě proti rozhodnutí o tomto opravném prostředku. Taková žaloba by mohla namítat vady kontrolního protokolu jako vady řízení mající za následek nezákonné rozhodnutí ve věci.

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.; tvrdí, že žalobou napadl rozhodnutí přezkumné komise žalovaného sp. zn. 26RP1027/2015-14112, č. j. 17089/2015-MZE-14112, ze dne 15. 9. 2015, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „SZIF") č. j. SZIF/2015/0122907 ze dne 25. 2. 2015; toto rozhodnutí vyměřilo sankci ve výši 100%

poskytnuté dotace, kterou stěžovatel získal v rámci 11. kola OP rozvoje venkova. Dále uvádí, že se domáhal zrušení rozhodnutí o vyměření sankce v podobě 100% poskytnuté dotace, jelikož měl a stále má za to, že SZIF a následně Ministerstvo zemědělství nesprávně zjistilo skutkový stav a na základě toho nesprávně rozhodlo. Stěžovatel popisuje dále konkrétní skutková zjištění a skutečnosti týkající se údajů ohledně opravy budov, resp. nesprávného vyložení sdělení stavebního úřadu ohledně nutnosti stavebního povolení (který posuzoval však nesprávně jinou budovu než tu, která byla v rámci dotace opravena).

[7] K samotnému rozhodnutí městského soudu stěžovatel namítá, že žalobou napadené rozhodnutí založilo stěžovateli subjektivní povinnost vrátit dotaci, když ukončilo pravomocně administraci dotačního projektu (jedná se tedy o správní rozhodnutí); toto rozhodnutí tak bylo přímým podkladem pro rozhodnutí o splatností krácené dotace. Řízení o vrácení dotace, o kterém městský soud hovoří, není ničím jiným, než stanovením termínu splatnosti pro finanční prostředky, které nebyly stěžovateli přiznány - resp. byly kráceny napadeným rozhodnutím SZIF/2015/0122907 ze dne 25. 2. 2015.

[8] Stěžovatel má za to, že městský soud pochybil v právním posouzení, pokud dospěl k názoru, že rozhodnutí o krácení dotace (vrácení dotace) není správním rozhodnutím, kterým se zakládají, mění či ruší subjektivní veřejná práva a povinnosti a tímto rozhodnutím je až rozhodnutí o stanovení termínu pro vrácení dotace. Uvedený názor je dle stěžovatele v rozporu s nálezem Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. IV. ÚS 3476/11.

[9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své předchozí vyjádření k žalobě a se závěry městského soudu v napadeném usnesení se ztotožnil. Uvedl, že žaloba podaná stěžovatelem byla předčasná, neboť směřovala proti úkonům, které nemají povahu rozhodnutí přezkoumatelného ve správním soudnictví; dále popsal průběh řízení a podotkl, že teprve na základě závěrů přezkumné komise bylo vůči stěžovateli zahájeno řízení o uložení povinnosti vrátit dotaci podle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském investičním fondu, a to oznámením o zahájení řízení ze dne 8. 12. 2015, č. j. SZIF/20150663898; dne 28. 8. 2017 bylo vydáno rozhodnutí SZIF č. j. 2017/0540515, jímž byla stěžovateli uložena povinnost vrátit dotaci ve výši 4 124 106 Kč; teprve tímto rozhodnutím, které bylo vydáno až po podání správní žaloby v projednávané věci, byla stěžovateli uložena povinnost uhradit částku neoprávněně přijaté dotace. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatel odvolal (v době vyjádření žalovaného nebylo o odvolání dosud rozhodnuto – pozn. NSS). Žalovaný považuje usnesení městského soudu za souladné se zákonem a navrhuje zamítnutí kasační stížnosti.

[10] Nejvyšší správní soud po konstatování včasnosti kasační stížnosti, jakož i splnění ostatních podmínek řízení, přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu z důvodů stěžovatelem uplatněných, zkoumal rovněž, zda napadené usnesení není zatíženo vadami, k nimž by byl povinen soud přihlédnout z úřední povinnosti (§109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[11] Kasační stížnost není důvodná.

[12] Nejvyšší správní soud předesílá, že předmětem přezkumu před kasačním soudem je usnesení městského soudu, jímž byla žaloba odmítnuta pro nepřípustnost; v takovém případě přichází v úvahu kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud se tak může zabývat pouze tím, zda městský soud nepochybil při posouzení věci a neodmítl její meritorní přezkum neprávem. Nelze však v rámci tohoto řízení posuzovat oprávněnost námitek stěžovatele, kterými směřuje k závěru žalovaného o porušení podmínek pro poskytnutí dotace; v tomto směru jsou námitky stěžovatele bezpředmětné.

[13] Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel se domáhal zrušení vyjádření SZIF ze dne 25. 2. 2015 a zrušení vyjádření přezkumné komise Ministerstva zemědělství ze dne 15. 9. 2015. Napadeným vyjádřením SZIF byly vyřízeny námitky stěžovatele proti kontrolnímu zjištění uvedenému v protokolu. Stěžovateli nebyla tímto úkonem uložena žádná povinnost, byla jím toliko potvrzena správnost závěrů uvedených v protokolu o kontrole č. 22083969, ze dne 13. 1. 2015. V tomto protokolu bylo konstatováno porušení podmínek dotace poskytnuté stěžovateli v rámci Programu rozvoje venkova na projekt rekonstrukce budovy č. p. 141 v obci Jablůnka (neohlášená změna projektu, porušení čestného prohlášení, že na projekt není třeba stavební povolení); žádná povinnost nebyla tímto protokolem ukládána. Napadené vyjádření SZIF obsahovalo poučení o právu stěžovatele obrátit se s žádostí o přezkoumání vyjádření; této možnosti stěžovatel využil a dne 19. 3. 2015 požádal o přezkum vyjádření SZIF. Přezkumná komise Ministerstva zemědělství, jakožto dozorový orgán v oblasti dotací z Programu rozvoje venkova, věc posoudila tak, že není dán důvod pro přehodnocení závěrů SZIF, o čemž stěžovatele informovala přípisem ze dne 15. 9. 2015; tento přípis (stěžovatelem označený jako rozhodnutí) napadl stěžovatel žalobou.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud nepochybil, dospěl-li k závěru, že úkony napadené správní žalobou, předcházely zahájení řízení o uložení povinnosti vrátit dotaci. Jednalo se tudíž o úkony, jejichž předmětem bylo pouze posouzení správnosti kontrolních zjištění v rámci kontrolního protokolu, který byl jedním z podkladů pro následné zahájení správního řízení. Nejvyšší správní soud nesdílí názor stěžovatele, že následným rozhodnutím o uložení dotace je pouze stanovena splatnost ukládané vratky dotace. Tímto rozhodnutím, které je vydáváno ve standardním správním řízení, v němž může stěžovatel navrhovat důkazy a svůj postup obhajovat, popř. i závěry provedené kontroly zvrátit, je teprve ukládána hmotněprávní povinnost. Nelze tedy toto rozhodnutí považovat za pouhé formální stanovení termínu již uložené povinnosti, jak tvrdí stěžovatel.

[15] Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, (srov. usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29), tak i ve vztahu k úpravě obsažené v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28) dospěla k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí“ o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má

pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 – 144). Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením. Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, mimo jiné uvedl, že *„rozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná“*. Otázkou, zda vyřízení námitek je samostatně soudně přezkoumatelné, nebo zda je takový individuální správní akt vyloučen ze soudního přezkumu, se Nejvyšší správní soud zabýval rovněž v rozsudku sp. zn. 6 Afs 194/2016, na který městský soud správně odkázal. Podle uvedeného rozsudku: *„Rozhodnutí žalované o vyřízení námitek nelze považovat za úkon správního orgánu, jímž by stěžovatel mohl být na svých právech zkrácen přímo (nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení), neboť se jím nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jeho práva nebo povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se totiž o akt vydaný v kontrolní fázi za účelem přezkoumání případných pochybení inspektorů obsažených v protokolu o kontrole ve vztahu k námitkám, které uvádí kontrolovaná osoba. Teprve na základě závěru kontrolního řízení lze učinit kvalifikovaný závěr, zda podezření z porušení pravidel stěžovatelem odůvodňuje zahájení „sankčního řízení“ či postup při čerpání a poskytování dotace, který bude negativně ovlivněn předmětnými zjištěními. Právě v tomto novém řízení nebo v dalším postupu poskytovatele dotace bude vydáno rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky obsažené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, č. j. 6 Ads 55/2013 – 64).*

[16] Nejvyšší správní soud podotýká, že nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly. V rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 – 43, zdejší soud vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole se připouští v případech, *„kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu“*. O takový případ se ovšem v nyní projednávané věci nejedná, neboť stěžovateli nebyla kontrolním protokolem nebo vyřízením námitek uložena žádná povinnost. Jak vyplývá z vyjádření žalovaného, povinnost vrátit dotaci, resp. její část byla stěžovateli uložena až rozhodnutím ze dne 28. 8. 2017, proti němuž podal stěžovatel odvolání. Proti zamítavému rozhodnutí, jak správně konstatoval městský soud, může stěžovatel brojit žalobou, v níž může namítat veškeré vady v postupu žalovaného v předchozím řízení. Nejvyšší správní soud podotýká, že odkazuje-li stěžovatel na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 3476/2011, činí tak zcela nepřípadně, neboť ve věci stěžovatele nebyla žaloba odmítnuta pro opožděnost, resp. pro nesprávně udělené poučení o možnosti podat opravný prostředek.

[17] Nejvyšší správní soud konstatuje, že městský soud postupoval v souladu se zákonem, jakož i konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu; kasační stížnost proto jako nedůvodnou dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; úspěšnému žalovanému žádné náklady v řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 23. srpna 2018

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu