

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **MONTANO VALTR, s.r.o.,** se sídlem Semice 329, zastoupen Mgr. Jaroslavem Kadlecem, advokátem se sídlem Tyršova 521, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti přípisu Ministerstva zemědělství ze dne 16. 11. 2017, č. j. 52717/2017-MZE-14112, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 5. 6. 2018, č. j. 8 A 202/2017 - 90,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

Odůvodnění:

[1] Včasně podanou kasační stížností brojí žalobce, jakožto stěžovatel, proti shora označenému usnesení (dále jen „napadené usnesení“) Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Napadeným usnesením byla odmítnuta stěžovatelova žaloba směřující proti přípisu žalovaného ze dne 16. 11. 2017, č. j. 52717/2017-MZE-14112, označeného jako „Posouzení ukončení administrace Žádosti o dotaci z operace 4.1.1 – MONTANO VALTR, s.r.o. (ref. č. 16/003/0411I/120/004026)“ (dále jen „přípis žalovaného“). Přípisem žalovaného bylo stěžovateli sděleno, že nelze vyhovět jeho žádosti o navrácení Žádosti o dotaci k administraci.

[2] Městský soud v odůvodnění napadeného usnesení zrekapituloval na základě správního spisu dosavadní procesní vývoj věci tak, že stěžovatel podal dne 31. 10. 2016

žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova. Oznámením Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 30. 6. 2017, č. j. SZIF/2017/0460633 (dále jen „oznámení o ukončení administrace žádosti“), byla ukončena administrace žádosti o dotaci. Stěžovatel podáním ze dne 13. 7. 2017 požádal SZIF o prověření uvedeného postupu. SZIF následně přípisem ze dne 4. 8. 2017 stěžovateli sdělil, že k ukončení administrace žádosti o dotaci došlo v souladu s podmínkami „Pravidel“, a proto jeho odvolání nebylo možné vyhovět. Současně stěžovatele poučil o možnosti obrátit se s žádostí o přezkum na Přezkumnou komisi Ministerstva zemědělství. Žalobou napadený přípis žalovaného pak byl právě reakcí žalovaného na stěžovatelem uplatněný podnět k přezkoumání postupu Přezkumnou komisí Ministerstva zemědělství.

[3] Z odůvodnění napadeného usnesení dále vyplývá, že městský soud posoudil napadený přípis žalovaného jako sdělením dle § 94 odst. 1 věty poslední zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), jímž bylo stěžovateli ze strany žalovaného oznámeno, že nebyly shledány důvody pro vydání usnesení podle § 11 odst. 5 věty třetí zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu). Následně konstatoval, že takové sdělení není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť jím bylo toliko zprostředkováno, že nebyly shledány důvody k uplatnění dozorčího prostředku a že původní stanovisko správního orgánu, vyjádřené v oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci zůstává nedotčeno, a tak i práva a povinnosti stěžovatele zůstaly nedotčeny. Městský soud na podporu svého závěru odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2007 – 71, ze dne 5. 6. 2008, č. j. 9 As 25/2008 – 81, a ze dne 22. 11. 2011, č. j. 1 As 100/2011 – 43). *Obiter dictum* pak městský soud uzavřel, že stěžovatel nebyl zbaven možnosti domáhat se u soudu přezkumu ukončení administrace žádosti, avšak žaloba musí směřovat proti úkonu správního orgánu, kterým se ve smyslu § 65 odst. 1 zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, v daném případě tedy proti oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci ze dne 30. 6. 2017.

[4] Stěžovatel v kasační stížnosti označil důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V obecné rovině tedy namítá nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], vadu řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost [§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], a nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[5] Konkrétně stěžovatel namítá, že žalobou napadený přípis žalovaného vykazuje materiální znaky rozhodnutí o odvolání, a proto je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Krom toho v přípise samotném žalovaný označuje stěžovatelův podnět výslovně za odvolání a konstatuje potvrzení správnosti a zákonnosti procesního postupu SZIF.

Procesní postup pro poskytování dotací je v daném případě dán primárně Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020, ze dne 28. 7. 2016, č. j. 42859/2016-MZE-14112 (dále jen „Pravidla“), konkrétně Obecnými podmínkami pro poskytnutí dotace na základě Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 platnými pro 3. kolo příjmu žádostí, jakožto jejich součástmi. Stěžovatel v tomto ohledu namítá, že vztah Pravidel ke správnímu řádu nebyl v napadeném usnesení nikterak vymezen, ačkoli městský soud zcela automaticky aplikoval ustanovení správního řádu. Stěžovatel uzavírá, že přípis žalovaného vykazuje materiální znaky rozhodnutí o odvolání, kterým byl zkrácen na svých právech, neboť se jedná o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva a povinnosti žalobce. Jako takové je toto posouzení soudně přezkoumatelné dle § 65 a násl. s. ř. s., a proto je odmítnutí žaloby v daném případě neopodstatněné. Nejedná se o pouhý přípis, jímž správní orgán stěžovateli sděluje, že neshledává důvody k zahájení přezkumného řízení dle § 94 odst. 1 správního řádu, a není vyloučen z přezkoumání ve správním soudnictví. V konečném důsledku došlo ke zkrácení stěžovatelova práva na soudní ochranu.

[6] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti vyjádřil nesouhlas s prvním názorem stěžovatele, přičemž odkázal na svůj konkurující právní názor, popsaný v předchozím vyjádření ke stěžovatelově žalobě. Napadené usnesení městského soudu shledává žalovaný zákonným a správným. Žalobou napadený přípis, jakožto sdělení k podnětu ke zrušení oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci (§ 11 odst. 5 *in fine* zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu), není přezkoumatelný ve správním soudnictví, neboť je ve své podstatě toliko vyrozuměním k podnětu k přezkumnému řízení. Podle žalovaného obsahuje zmíněné zákonné ustanovení speciální úpravu procesu předcházejícího uzavření dohody o poskytnutí dotace. Obecná úprava správního řízení podle části druhé a třetí správního řádu je tudíž vyloučena. Naopak je třeba podpůrně vycházet z části páté správního řádu a s ohledem na § 158 odst. 1 téhož zákona také z jeho části čtvrté. Žádost o poskytnutí dotace není žádostí ve smyslu § 45 správního řádu, nýbrž návrhem na uzavření veřejnoprávní smlouvy podle § 168 odst. 1 téhož zákona. Sdělení SZIF o nevyhovění této žádosti není rozhodnutím o žádosti vydaným v režimu části druhé správního řádu, ale sdělením o odmítnutí návrhu veřejnoprávní smlouvy podle § 163 odst. 3 písm. c) téhož zákona. Úkony podle části čtvrté správního řádu nemají povahu rozhodnutí a nelze proti nim uplatnit opravný prostředek; lze je ovšem zrušit postupem podle § 156 odst. 2 správního řádu, přičemž se přiměřeně použijí ustanovení o přezkumném řízení. S tím koresponduje i zvláštní úprava zakotvená v zákoně o Státním zemědělském intervenčním fondu (§ 11 odst. 5 tohoto zákona), která možnost zrušujícího usnesení také zakotvuje. Žalovaný shrnuje, že žadatel o poskytnutí dotace má tedy postavení jako podatel podnětu k zahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu. Žalovaný tak zastává názor, že žalobcem napadený přípis je ve své podstatě obdobou oznámení o nezahájení přezkumného řízení podle § 94 odst. 1 správního řádu, nikoli rozhodnutím. Jako takové pak uvedené oznámení nemůže být úspěšně napadeno správní žalobou, což žalovaný vyvozuje z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 As 55/2004 – 71. Závěrem svého vyjádření žalovaný poukázal na věc posuzovanou Nejvyšším správním soudem v řízení vedeném pod sp. zn. 10 Afs 339/2017, v níž městský soud předtím rozhodl obdobně, jako ve věci nynější.

[7] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná.

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Nejvyšší správní soud předesílá, že ačkoli stěžovatel v obecné rovině uplatnil kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., je v případě kasační stížnosti směřující pro usnesení o odmítnutí správní žaloby myslitelné důvodné uplatnění toliko kasačního důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) téhož zákona (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98). Nesprávné označení kasačního důvodu, ostatně ani jeho případná absence, ovšem nebrání posouzení důvodnosti kasační stížnosti, pakliže jinak obsahuje dostatečně konkretizované kasační námitky (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 – 47).

[10] Pro věc je rozhodné, zda je žalobou napadený přípis žalovaného rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel namítá, že přípis žalovaného vykazuje znaky rozhodnutí o odvolání, a je tedy rozhodnutím, proti kterému je žaloba přípustná.

[11] Nejvyšší správní soud v první řadě považuje za nutné uvést, že žalovaným odkazované řízení vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 10 Afs 339/2017 bylo v mezidobí pravomocně skončeno rozsudkem ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Afs 339/2017 – 48. V uvedeném rozsudku se Nejvyšší správní soud zabýval na širším půdoryse § 11 odst. 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu otázkou přípustnosti správní žaloby proti přípisu žalovaného, kterým byl žadatel o dotaci informován, že zrušení sdělení o ukončení administrace žádosti není na místě. Nejvyšší správní soud konkrétně uvedl následující: „*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. Souhlasit lze ovšem s tím, že zmíněná druhá věta upravuje nikoli opravný prostředek, ale <u>pouhý dozorčí prostředek</u>, 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 <u>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.</u> 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* (zvýraznění doplněno).“ Uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu byl napaden ústavní stížností, kterou Ústavní soud odmítl

usnesením ze dne 18. 6. 2019, sp. zn. III. ÚS 3763/18, v němž právní názor Nejvyššího správního soudu výslovně aproboval. Nejvyšší správní soud proto opakuje, že přípis Ministerstva zemědělství, kterým je žadateli sdělen výsledek přezkoumání postupu SZIF Přezkumnou komisí Ministerstva zemědělství, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž v jistém smyslu sporuje, že žalobou napadený přípis žalovaného je výsledkem přezkumu postupu SZIF podle § 11 odst. 5 *in fine* zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, neboť namítá, že přípis vykazuje materiální znaky rozhodnutí o odvolání. Nejvyšší správní soud stěžovateli nemůže přisvědčit. Sám stěžovatel totiž v žalobě uvedl, že napadený přípis žalovaného obdržel jako odpověď na podnět k přezkumu postupu SZIF podle kapitoly 12 písm. a) Obecných podmínek Pravidel. Příslušná kasační námitka se tak jeví být v kontextu jeho žalobní argumentace účelovou. Nejvyšší správní soud nadto nahlédnutím do správního spisu ověřil, že žalobou napadený přípis žalovaného ze dne 15. 11. 2017 hned ve svém úvodu vymezuje svůj předmět následovně: „*reaguji na Váš dopis ze dne 28. 8. 2017 doručený na Ministerstvo zemědělství, který se týká Žádosti o dotaci zaregistrované v rámci třetího kola příjmu žádostí v operaci 4.1.1 Investice do zemědělských podniků Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 (dále jen ‚PRV').*“ Bezprostředně ve správním spise následuje právě písemnost stěžovatele ze dne 28. 8. 2017, označená jako „*Žádost o přezkum postupu SZIF podle kap. 12 písm. a) Obecných podmínek Pravidel*“. První tři části uvedené stěžovatelovy žádosti mají popisný charakter, přičemž v části IV., označené jako „*Odůvodnění podnětu k přezkumu*“ stěžovatel uvedl, že se obrací „*na Přezkumnou komisi Ministerstva zemědělství s žádostí o přezkum, neboť nesouhlasí se závěry SZIF uvedenými v bodě [4] tohoto podání*“. V závěrečném návrhu předmětného přípisu pak stěžovatel předestírá názor, že „*v daném případě nejsou splněny podmínky pro ukončení administrace žádosti a navrhuje, aby v žádosti o administraci žádosti registrované pod číslem 16/003/0411I/120/004026 bylo pokračováno.*“ Nejvyšší správní soud nemá pochybnosti o povaze stěžovatelovy žádosti o přezkum ze dne 28. 8. 2017, tedy že tato není odvoláním, nýbrž žádostí o přezkum ve smyslu § 11 odst. 5 *in fine* zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Na tom nemůže nic změnit ani fakt, že žalovaný v závěru žalobou napadeného přípisu jedenkrát označil stěžovatelovu žádost o přezkum za odvolání; je totiž zřejmé, že se jedná toliko o terminologickou nepřesnost, když žalovaný uzavřel žalobou napadený přípis konstatací, že „[v]*zhledem k výše uvedenému bohužel nelze vyhovět Vaší žádosti o navrácení Žádosti o dotaci k administraci* (zvýraznění doplněno NSS).“

[13] Na základě výše uvedeného nezbývá než konstatovat, že městský soud dospěl ke správnému závěru, když stěžovatelovu žalobu odmítl na základě zjištění, že předmětný přípis žalovaného není rozhodnutím dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Jelikož Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, zamítl ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[14] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti bylo rozhodnuto dle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení procesně úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Naproti tomu procesně úspěšnému žalovanému patrně nevznikly v řízení o kasační stížnosti náklady, které by přesahovaly běžný rámec jeho úřední činnosti, a které by mu tedy patřilo přiznat.

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

V Brně dne 26. června 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu