



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Tomáše Foltase a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **L. K.**, zastoupen JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Podpurný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s.**, se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, zastoupen JUDr. Jaromírem Bláhou, advokátem se sídlem Prvního pluku 206/7, Praha 8, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 1. 2019, č. j. 11 A 131/2018 - 31,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši **4 114 Kč** k rukám jeho zástupce JUDr. Ing. Martina Flory, Dr., advokáta, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím představenstva žalovaného ze dne 15. 3. 2018 bylo rozhodnuto o námitkách žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 1. 2018 tak, že se představenstvo žalovaného rozhodlo trvat na rozhodnutí Výboru podpor žalovaného ze dne 18. 12. 2017, kterým byla zamítnuta žádost žalobce o poskytnutí podpory v rámci programu *Podpora nákupu půdy - snížení jistiny úvěru*, vedené pod č. j. S-2700564/71368/2017.

II.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 10. 1. 2019, č. j. 11 A 131/2018 - 31, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud konstatoval, že žalovaný splňuje zákonné znaky legislativní zkratky „správní orgán“ ve smyslu § 4 odst. 1 s. ř. s. V této souvislosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, ve kterém se tento soud podrobně zabýval postavením žalovaného a jeho rozhodovací činností v oblasti

poskytování dotací a podpor, jejichž zdrojem je státní rozpočet. Městský soud se ztotožnil s jeho závěrem, že žalovaný má postavení správního orgánu, který autoritativně rozhoduje o poskytnutí či neposkytnutí podpory. Podle městského soudu tak na rozhodnutí žalovaného ve věcech žádostí o poskytnutí podpory vyluka ze soudního přezkumu nedopadá. Městský soud dále uvedl, že si je vědom existence § 2da odst. 10 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zemědělství“), podle něhož se na činnosti žalovaného podle odstavců 1 až 9 téhož ustanovení, včetně poskytování dotace na nákup zemědělské půdy a na smlouvy, které za tím účelem žalovaný s příjemcem dotace uzavírá, nevztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Uvedená skutečnost však podle názoru městského soudu nebrání tomu, aby soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v režimu správního soudnictví, neboť ani toto ustanovení nezprošťuje žalovaného povinnosti objasnit důvody svého rozhodnutí a umožnit tím jeho přezkum. Tuto povinnost je nutno dovodit jak z § 2da odst. 5 věty třetí zákona o zemědělství, tak z § 177 odst. 1 správního řádu. Podle městského soudu žalobou napadené rozhodnutí nespňuje požadavky kladené na odůvodnění rozhodnutí o námitkách proti zamítnutí žádosti. Z rozhodnutí představenstva žalovaného ze dne 15. 3. 2018 totiž není nijak zřejmé, jakými úvahami se žalovaný řídil a jak o žalobcových námitkách konkrétně uvážil. Městský soud proto na základě výše uvedeného přisvědčil námitce žalobce, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť v něm zcela absentuje podstatná argumentace, když žalovaný zůstal pouze u citace § 2da zákona o zemědělství, aniž by své závěry jakkoliv zdůvodnil.

III.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[4] Stěžovatel namítal, že závěr městského soudu o tom, že stěžovatel má postavení správního orgánu a je tak povinen jím vydávaná rozhodnutí odůvodnit, je nesprávný a nepodložený. Městský soud vycházel zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, jehož závěry však nejsou na nyní posuzovanou věc použitelné. Uvedené rozhodnutí totiž vychází z původní právní úpravy, kdy ještě neplatil § 2da odst. 10 zákona o zemědělství, která v té době činnost stěžovatele nevyjímala z režimu správního řádu. Rozhodnutí stěžovatele nespňuje podmínky pro jeho přezkum v rámci správního soudnictví, protože nebylo vydáno správním orgánem, ani v oblasti veřejné správy, přičemž posuzované rozhodnutí ani nezakládá, nemění ani neruší subjektivní práva a povinnosti fyzických a právnických osob. Na poskytnutí podpory neměl žalobce zákonný ani smluvní nárok, nemohla tak být dotčena žádná jeho veřejná subjektivní práva. Uvedené skutečnosti nelze překonat ani aplikací § 2da odst. 5 zákona o zemědělství nebo § 177 odst. 1 správního řádu tak, jak to učinil městský soud, který zjevně extenzivním výkladem uvedených ustanovení nepřipustně rozšířil zákonný rámec fungování stěžovatele a porušil tak čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

[5] Podle názoru stěžovatele městský soud nevysvětlil, proč má být § 177 odst. 1 správního řádu použit právě na posuzovaný případ a nespécifikoval, ze kterého ustanovení správního řádu, na něž odkazuje § 177 odst. 1, dovodil existenci povinnosti stěžovatele odůvodnit rozhodnutí jeho představenstva o námitkách žadatele o podporu, ani to, jakou konkrétní právní úpravu, odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů podle § 2 až § 8 správního řádu, neobsahuje zákon o zemědělství, který aplikaci správního řádu na rozhodování stěžovatele vyloučil. Napadený rozsudek městského soudu je proto nepřezkoumatelný.

pokračování

[6] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že napadený rozsudek netrpí žádnou ze stěžovatelem vytýkaných vad, byl vydán v souladu se zákonem a důvody pro jeho vydání, které jsou stěžovatelem zpochybňovány, jsou logicky konzistentní a přesvědčivé a odpovídají rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu. Žalobce má za to, že žalobou napadené rozhodnutí plně vyhovuje podmínkám soudní přezkoumatelnosti vymezeným v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197. Městský soud rovněž postupoval zcela správně, když na případ žalobce aplikoval právní závěry vyslovené Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, které jsou zcela přílehlavé i za stávající právní úpravy. Podle žalobce nelze přisvědčit závěru stěžovatele, že legislativní změna zákona o zemědělství, spočívající v zařazení nového § 2da odst. 10, měla za následek, že stěžovatel přestal být správním orgánem, jeho rozhodnutí o nepřiznání podpory se ocitla zcela mimo oblast veřejné správy a přestala se dotýkat práv a povinností žadatelů o přiznání podpory. Postavení stěžovatele při rozhodování o nepřiznání podpory i přes popsanou změnu zákona o zemědělství zůstalo stále takové, jak je charakterizoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1 As 22/2011 - 64, a stejnou právní povahu si podrželo i rozhodnutí o nepřiznání podpory. Správný je i závěr městského soudu, že stěžovatel byl povinen své rozhodnutí řádně odůvodnit, když tato jeho povinnost vyplývá jak z § 2da odst. 5 věty třetí zákona o zemědělství, tak i z § 177 odst. 1 správního řádu. Žalobce nesouhlasil ani s tvrzením stěžovatele, že úvahy městského soudu vyjádřené v napadeném rozsudku jsou nepřezkoumatelné. Městský soud zcela srozumitelně, přesvědčivě a logicky vysvětlil, z jakého důvodu je na postup stěžovatele nutno vztáhnout § 177 odst. 1 správního řádu. Z uvedených důvodů žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[8] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] Jak zcela správně uvedl již městský soud, postavením stěžovatele a jeho rozhodovací činností v oblasti poskytování podpor, jejichž zdrojem je státní rozpočet, se podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2011, č. j. 1As 22/2011 - 64, publ. pod č. 2343/2011 Sb. NSS. V tomto rozsudku zdejší soud dospěl k jednoznačnému závěru, že stěžovatele je nutno v oblasti poskytování podpor považovat za orgán veřejné správy a že jeho rozhodnutí v dané oblasti podléhají soudnímu přezkumu.

[11] Podstatou kasační stížnosti je tvrzení stěžovatele, že v nyní posuzované věci nelze aplikovat závěry shora uvedeného rozsudku, neboť v mezidobí došlo ke změně právní úpravy, kdy se nově na jeho činnost nevztahuje správní řád. Napadené rozhodnutí podle jeho názoru není rozhodnutím v materiálním smyslu (§ 65 s. ř. s.), které by zasahovalo do veřejných subjektivních práv žalobce.

[12] Podle § 2da odst. 10 zákona o zemědělství platí, že na *činnosti Podpůrného fondu podle odstavců 1 až 9 a na smlouvy podle odstavce 5 se nevztahuje správní řád*. Toto ustanovení bylo do předmětného zákona vloženo novelou č. 26/2017 Sb. s účinností od 1. 3. 2017.

[13] Citovaná změna právní úpravy podle názoru Nejvyššího správního soudu nemá vliv na postavení stěžovatele při rozhodování o podpoře a ani na právní povahu předmětných rozhodnutí.

[14] Stěžovatel i nadále naplňuje znaky legislativní zkratky „správní orgán“, která je definována v § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle něj soudy ve správním soudnictví rozhodují mimo jiné *o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, (dále jen „správní orgán“)*. Jak uvedl zdejší soud v rozsudku ze dne 21. 5. 2008, č. j. 4 Ans 9/2007 - 197, *„zákonná definice obsahuje tři prvky: za prvé, jedná se o orgán moci výkonné či jiný z typu orgánů v definici uvedených. Za druhé, tento orgán rozhoduje o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Za třetí, toto rozhodování se děje v oblasti veřejné správy.“* Přezkumu ve správním soudnictví může být tedy podrobena taková činnost, která naplňuje všechny tři citované definiční prvky. Pro možnost přezkumu činnosti správního orgánu musí vedle těchto tří znaků přistoupit ještě znak čtvrtý, obsažený v ustanovení § 2 s. ř. s., tedy v daném případě musí být činností správního orgánu dotčena veřejná subjektivní práva fyzických nebo právnických osob. Lze tedy shrnout, že pro možnost přezkoumání aktu správního orgánu je nutno, aby tento akt naplnil kumulativně všechny čtyři výše uvedené znaky (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 8. 2010, č. j. 2 As 52/2010 - 59, publikovaný pod č. 2133/2010 Sb. NSS).

[15] Co se týče první podmínky, není pochyb o tom, že stěžovatel je právnickou osobou, která autoritativně rozhoduje o poskytování podpor žadatelům (fyzickým či právnickým osobám) na základě § 2da zákona o zemědělství. V projednávaném případě je žalováno rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí podpory (dotace), resp. rozhodnutí o opravném prostředku (námitkách) proti takovému rozhodnutí. Žadatelé v průběhu procesu rozhodování o žádosti přísluší přinejmenším právo na projednání, rozhodnutí či právo být vyzván v případě nedostatků žádosti. Zamítnutí žádosti s sebou nese právo podat opravný prostředek a zároveň zasahuje do právní sféry žadatele minimálně v tom směru, že přicházejí vniveč náklady vynaložené za účelem získání podpory. Naopak přiznáním podpory vznikají žadatelé přinejmenším povinnosti dodržovat zákonné a smluvní podmínky poskytnutí podpory a strpět za tímto účelem také kontrolu hospodaření s poskytnutými prostředky. Z uvedeného je patrné, že v rámci procesu rozhodování o žádosti o poskytnutí podpory z Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu vystupuje stěžovatel jako orgán rozhodující o právech a povinnostech fyzických a právnických osob. Zároveň se jedná o rozhodování v oblasti veřejné správy, neboť poskytování podpory z Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, jehož zdrojem je státní rozpočet, je nutno řadit do oblasti veřejných financí. V neposlední řadě je splněna i podmínka, že se musí jednat o úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Podle § 2da odst. 5 zákona o zemědělství na uzavření smlouvy mezi stěžovatelem a příjemcem podpory, tj. na poskytnutí prostředků z fondu, není právní nárok. Subjektům žádajícím o přiznání podpory tedy nepřisluší veřejné subjektivní právo na poskytnutí podpory. Samotná existence veřejného subjektivního práva ovšem není nutnou podmínkou pro žalobní legitimaci ve správním soudnictví (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 15/2007 - 106, publ. pod č. 2066/2010 Sb. NSS). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 - 42, publ. pod č. 906/2006 Sb. NSS, konstatoval, že ke vzniku žalobní legitimace v případě řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu postačuje, pokud se rozhodnutí správního orgánu

pokračování

negativně projeví v právní sféře žalobce. Za takový projev pak Nejvyšší správní soud považuje přinejmenším zmaření nákladů spojených s podáním žádosti o podporu. Za zásah do právní sféry lze vedle toho považovat také situaci, kdy žadatel ještě před rozhodnutím o žádosti v očekávání, že mu bude vyhověno, investuje prostředky do podporovaných opatření. Rozhodnutí o neposkytnutí podpory z Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu, jakož i rozhodnutí o námitkách proti takovému rozhodnutí jsou tedy rozhodnutími, která jsou způsobilá se negativně projevit v právní sféře žadatele. Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že závěr městského soudu o tom, že žalobou napadené rozhodnutí nebylo vyloučeno ze soudního přezkumu, je správný.

[16] Na tomto místě je vhodné připomenout, že ačkoliv v některých případech není stanoveno právo na poskytnutí určitého plnění ze strany správního orgánu, přesto se jedná o rozhodování přezkoumatelné ve správním soudnictví. Potřeba tohoto soudního přezkumu, jakkoliv omezená na proceduru tohoto rozhodování, je totiž nezbytná přinejmenším z toho důvodu, že brání vybočování z mezí zákonnosti při uplatňování veškeré státní moci (zabraňuje svévoli, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), zamezuje diskriminačním jednáním a omezuje projevy korupce (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 7. 2009, sp. zn. III. ÚS 2556/07, nebo shora citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 52/2010 - 59, bod 22).

[17] Jestliže jsou rozhodnutí stěžovatele v oblasti poskytování podpor podle § 2da zákona o zemědělství soudně přezkoumatelná, pak nezbytným předpokladem tohoto soudního přezkumu je řádné odůvodnění příslušného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s městským soudem, že tuto povinnost lze dovodit i z § 2da odst. 5 zákona o zemědělství, které však primárně dopadá na rozhodnutí o zamítnutí žádosti o podporu, a zejména pak z § 177 odst. 1 správního řádu, podle kterého platí, že *základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*. Požadavek na řádné odůvodnění rozhodnutí o opravném prostředku (námitkách), z nějž bude zřejmé, jakým způsobem se příslušný správní orgán vypořádal s uplatněnými námitkami a na základě jakých úvah dospěl ke svému závěru, lze bezpochyby zařadit mezi základní zásady činnosti správních orgánů. Existence řádného odůvodnění rozhodnutí totiž obecně zamezuje libovůli správního orgánu při jeho rozhodování a vytváří předpoklady k tomu, aby v obdobných případech bylo rozhodováno obdobně (předvídatelnost správních rozhodnutí). Teorie i praxe přitom považuje povinnost odůvodnit správní rozhodnutí za součást práva na spravedlivý proces (viz MOLEK, Pavel. Právo na spravedlivý proces. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 207, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2015, sp. zn. III. ÚS 197/15).

[18] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že nedůvodným je i poukaz stěžovatele na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatečné odůvodnění aplikace § 177 odst. 1 správního řádu na posuzovaný případ. Městský soud v bodě 25 svého rozsudku uvedl, z jakého důvodu dospěl k uvedenému závěru. V této souvislosti je třeba poukázat na to, že se jednalo pouze o jeden z argumentů podporující závěr městského soudu, a sice že žalobou napadené rozhodnutí o námitkách je nepřezkoumatelné. Stávající odůvodnění napadeného rozsudku splňuje požadavky kladené na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí.

[19] S ohledem na skutečnost, že žalobou napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu, přičemž v něm chybí jakékoliv odůvodnění, lze uzavřít, že městský soud nepochybil, pokud toto rozhodnutí zrušil pro jeho nepřezkoumatelnost a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení.

[20] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[21] 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, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má právo na náhradu nákladů, které mu vznikly v souvislosti s právním zastoupením. Náklady řízení sestávají z odměny advokáta za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a náhrady hotových výdajů ve výši 300 Kč podle § 13 odst. 4 citované vyhlášky. Protože advokát je plátcem daně z přidané hodnoty (§ 14a citované vyhlášky), zvyšuje se jeho odměna o částku odpovídající této dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, tj. o 714 Kč. Celková částka náhrady nákladů řízení proto činí 4 114 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. června 2020

Mgr. David Hipšr
předseda senátu