



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Z. R.**, zast. JUDr. Jakubem Dohnalem, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Plzeňská 3350/18, Praha, proti žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 33, Praha, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2020, č. j. 11 A 128/2019 - 34,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2020, č. j. 11 A 128/2019 - 34, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým k jeho žalobě městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. SZIF/2019/0503644, ve výroku, kterým bylo rozhodnuto o vyloučení odkladného účinku odvolání. Žalovaný v tomto rozhodnutí formuloval výrok, podle něhož

„se [stěžovateli] ukládá povinnost vrátit do 60 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí finanční prostředky ve výši 4.345.9501,00,- Kč, které mu byly poskytnuty jako dotace v rámci Programu rozvoje venkova ČR, opatření III. 1. 3. Podpora cestovního ruchu takto:

4.345.950,- Kč na účet 270000-3926001/0710 variabilní symbol: 1001014278

Odkladný účinek odvolání se vylučuje.“

[2] Odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí žalovaný vyloučil z důvodu ochrany veřejného zájmu spočívajícího v ochraně finančních zájmů Evropské unie. Platební lhůta pro vrácení neoprávněně poskytnuté platby totiž nesmí přesahovat 60 dnů od doručení rozhodnutí, resp. inkasního příkazu [čl. 7 odst. 2 nařízení Komise (EU) č. 809/2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost].

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu. Ten s odkazem na § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušil napadené rozhodnutí ve výroku, kterým bylo rozhodnuto o vyloučení odkladného účinku odvolání.

[4] Městský soud se v první řadě zabýval přípustností žaloby. Odkázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009 - 58, č. 2191/2011 Sb. NSS, podle něhož lze brojit žalobou proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, je-li výrok, k němuž je vyloučení odkladného účinku odvolání akcesorické, možno považovat za rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Samotný výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání totiž nemůže být předmětem přezkumu v odvolacím řízení. Městský soud dospěl k závěru, že v daném případě byly naplněny veškeré podmínky, aby byla žaloba proti rozhodnutí ve výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání přípustná.

[5] Rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. Žalovaný totiž uvedl pouze to, že vyloučení odkladného účinku odvolání je třeba k ochraně finančních zájmů Evropské unie. Lze sice souhlasit s žalovaným, že takový procesní postup je v souladu s veřejným zájmem (finančními zájmy Evropské unie), odkladný účinek odvolání však žalovaný nemohl vyloučit, aniž by se zabýval prvkem naléhavosti – odkladný účinek odvolání může být vyloučen, vyžaduje-li to *naléhavý* veřejný zájem; viz § 85 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění relevantním pro posuzovanou věc. Prvek naléhavosti žalovaný ani teoreticky nevysvětlil, ani jej nenalezl v daném skutkovém stavu.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel v kasační stížnosti tvrdí, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, a to oddělitelnost jednotlivých výroků napadeného rozhodnutí. Navrhoval totiž zrušit rozhodnutí jako celek a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný uložil stěžovateli povinnost vrátit dotaci ve lhůtě 60 dní od doručení rozhodnutí, nikoliv ode dne právní moci tohoto rozhodnutí. Má-li tedy být umožněn odkladný účinek odvolání, je třeba zrušit i tento výrok, neboť oba výroky jsou striktně provázány a obtožij pouze v případě, že jsou oba platné. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že s kasační stížností nesouhlasí. Podle jeho názoru z logiky věci vyplývá, že po zrušení výroku o odkladném účinku nemůže vrácení dotace vymáhat dříve, než rozhodnutí nabude právní moci.

pokračování

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Co se týče přípustnosti kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoliv byl stěžovatel v řízení o žalobě úspěšný, neodmítl kasační stížnost jako nepřípustnou podle § 104 odst. 2 s. ř. s., neboť stěžovatel namítal, že měl městský soud výrokem rozhodnout jinak (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 - 41, č. 3321/2016 Sb. NSS). Stěžovatel totiž tvrdí, že městský soud neměl rušit pouze výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, ale měl zrušit napadené rozhodnutí jako celek.

[11] Úvodem je též třeba upozornit, že stěžovatel označil tvrzené pochybení městského soudu jako nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Městský soud se však k provázanosti výroků vůbec nevyjádřil, a ani tedy nepředstavil posouzení právní otázky, které by mohlo být nesprávné. Pokud ovšem městský soud „přehlédl“ část žalobního návrhu, může toto pochybení představovat vadu řízení před soudem, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud přitom posuzuje důvody kasační stížnosti podle jejich skutečného obsahu, nikoliv podle jejich formálního označení (obdobně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50, č. 161/2004 Sb. NSS, či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 - 47). Přestože tedy stěžovatel důvod kasační stížnosti neurčil správně, nejedná se o vadu podání, která by bránila meritornímu projednání.

[12] Co se týče věcného posouzení kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud konstatuje, že jak žalobní argumentace (žalobní body), tak i žalobní petit (návrh výroku rozsudku) patří mezi povinné obsahové náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu [§ 71 odst. 1 písm. d) a f) s. ř. s.]. Prostřednictvím těchto náležitostí žalobce určuje, jaký je rozsah přezkumu ze strany městského či krajského soudu, a sděluje soudu, čeho se ve věci domáhá. V posuzované věci zněl žalobní petit na zrušení celého rozhodnutí, nikoliv pouze výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání. Argumentace obsažená v žalobních bodech se sice zaměřovala zejména na vysvětlení, proč je nezákonný výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, nicméně z žaloby jsou patrné i stěžovatelovy obavy z toho, že bude povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 4 345 950 Kč vymáhána ihned po uplynutí stanovené lhůty, tj. po 60 dnech od doručení rozhodnutí žalovaného. Vzhledem k tomu, že výrok o povinnosti vrátit dotaci i po zrušení výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání určuje lhůtu 60 dnů od doručení napadeného rozhodnutí (tedy nikoliv například 60 dnů od jeho právní moci), jsou stěžovatelovy obavy dle názoru zdejšího soudu zcela pochopitelné.

[13] Jak z žalobního petitu, tak i z žalobní argumentace se tedy podávalo, že stěžovatel spatřuje jisté provázání mezi jednotlivými výroky, a právě proto navrhoval zrušení celého rozhodnutí. Povinností městského soudu tedy bylo rozhodnout o žalobě v jejím celém rozsahu – pokud stěžovatel navrhoval zrušení celého rozhodnutí a městský soud rozhodl pouze o výroku vztahujícím se k vyloučení odkladného účinku odvolání, zůžil tak v rozporu s žalobním návrhem rozsah soudního přezkumu.

[14] Jak je patrné z výše uvedeného, městský soud, ač se dostatečně zabýval zákonností výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání (proti jeho vypořádání této části žaloby ostatně nebrojí ani stěžovatel, ani žalovaný), svým rozhodnutím uspokojivě nevypořádal celý žalobní návrh, a zatížil tak řízení vadou, která může mít za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé. Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že možnost napadnout žalobou výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání dovodil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve výše citovaném rozsudku č. j. 7 As 26/2009 - 58, v němž též výslovně upozornil, že se soud „nemůže zabývat zákonností samotného výroku prvostupňového orgánu ve věci samé, neboť ta by mohla být zprostředkovaně předmětem až jiného řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu“. Tento závěr však nic nemění na tom, že byl městský soud povinen se vypořádat s celým žalobním návrhem. Byl-li městský soud přesvědčen, že je kasační stížnost nepřipustná v části, v níž brojí proti výroku o povinnosti stěžovatele vrátit dotaci v určené lhůtě, měl tento závěr odůvodnit a promítnout jej i do výroku svého rozhodnutí.

[15] Navíc, jak již bylo shora uvedeno, stěžovatelovy obavy v daném případě spočívají v tom, že i po zrušení výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání bude moci být rozhodnutí žalovaného vymáháno ještě před jeho právní mocí, neboť z jeho výroku i tak vyplývá, že stěžovatel musí uloženou povinnost splnit ve lhůtě 60 dnů od doručení rozhodnutí. Městský soud se tedy musí i s tímto argumentem, který v základních rysech vyplývá již z žaloby, vypořádat; zejména tedy musí posoudit, zda k ochraně stěžovatelových práv postačí zrušení výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, a zvážit možnost soudního zásahu i v případě výroku o povinnosti vrátit dotaci v uvedené lhůtě. Vzhledem k tomu, že městský soud v tomto ohledu ničeho neuvedl, zdejší soud s ohledem na svou roli kasačního soudu nemůže tento úsudek učinit jako první a zavázat v tomto směru městský soud svým právním názorem.

V. Závěr a náklady řízení

[16] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal v postupu městského soudu důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Napadený rozsudek městského soudu tedy s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je městský soud vázán výše vysloveným právním názorem zdejšího soudu.

[17] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.)

pokračování

V Brně dne 1. října 2021

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu