



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 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 29. 11. 2021, č. j. 11 A 128/2019 - 66,

t a k t o:

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í:

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 městský soud odmítl jeho žalobu v části, ve které brojl proti výroku rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2019, č. j. SZIF/2019/0503644, o uložení povinnosti vrátit finanční prostředky, a zrušil uvedené rozhodnutí žalovaného 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. Řízení před městským soudem

II.a. První rozsudek městského soudu

[3] Stěžovatel napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u městského soudu. Ten rozsudkem ze dne 20. 5. 2020, č. j. 11 A 128/2019 - 34, 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 (dále jen „správní řád“). Prvek naléhavosti žalovaný ani teoreticky nevysvětlil, ani jej nenalezl v daném skutkovém stavu.

[6] Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti stěžovatele toto rozhodnutí svým rozsudkem ze dne 1. 10. 2021, č. j. 5 Afs 187/2020 - 31, zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatel totiž žalobou napadl jak výrok o povinnosti vrátit finanční

pokračování

prostředky, tak i výrok o vyloučení odkladného účinku, přičemž městský soud rozhodl jen o druhém z výroků, aniž by se k prvnímu výroku jakkoliv vyjádřil.

II.b. Přezkoumávaný rozsudek městského soudu

[7] Městský soud rozhodl ve věci stěžovatele znovu rozsudkem uvedeným v záhlaví. Konstatoval, že výrok o uložení povinnosti vrátit finanční prostředky je na výroku o vyloučení odkladného účinku nezávislý. Dále již tento výrok dělit nelze (konkrétně na výrok o uložení povinnosti a výrok o určení lhůty k jejímu splnění). Žaloba proti tomuto výroku však byla nepřipustná s ohledem na to, stěžovatel před jejím podáním nevyčerpal řádné opravné prostředky. Co se týče výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, městský soud zopakoval svoji argumentaci z předešlého řízení. Žalobu v její části proti výroku o uložení povinnosti vrátit finanční prostředky tedy městský soud odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[8] Stěžovatel opět brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dle názoru stěžovatele pochybil v první řadě tím, že nepřihlédl k tomu, že nadřízený správní orgán žalovaného před vydáním napadeného rozsudku rozhodl o odvolání tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. V době rozhodování městského soudu tedy podmínka řízení spočívající ve vyčerpání řádných opravných prostředků byla splněna. Ohledně okamžiku, k němuž je potřeba zkoumat splnění podmínek podle § 68 písm. a) s. ř. s., odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2019, č. j. 4 Afs 221/2018 - 38.

[9] Městský soud podle stěžovatele též pochybil, pokud neposoudil oba výroky rozhodnutí žalovaného jako na sobě závislé. Vzhledem k tomu, že výrok o povinnosti vrátit finanční prostředky určuje lhůtu do 60 dnů od doručení napadeného rozhodnutí, a nikoliv do 60 dnů od jeho právní moci, je třeba při zrušení výroku o vyloučení odkladného účinku přistoupit i ke zrušení výroku o povinnosti vrátit finanční prostředky, neboť jinak bude nadále možno na stěžovateli vymáhat vrácení finančních prostředků nezávisle na právní moci napadeného rozhodnutí.

[10] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na své vyjádření v řízení o předchozí kasační stížnosti stěžovatele. Vzhledem k tomu, že se tak jednalo v podstatě o repetitivní podání, soud toto vyjádření stěžovateli na vědomí nezaslal.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, stěžovatel je řádně zastoupen v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s., a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná – a to přesto, že již jednou v této věci rozhodoval a podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, „*jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační*

stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu“.

[12] Možnost stěžovatele napadnout nové rozhodnutí krajského soudu byla omezena citovaným ustanovením, k jehož aplikaci se vyslovil Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05, č. 119/37 SbNU 519, poukázal na to, že je jím zajištěno, aby se Nejvyšší správní soud nemusel znovu zabývat věcí, u které již jedenkrát vyslovil svůj právní názor závazný pro nižší soud, a to v situaci, kdy se nižší soud tímto právním názorem řídil. V nyní posuzované věci stěžovatel namítá, že městský soud při rozhodování o výroku o povinnosti vrátit finanční prostředky nepřihlédl ke splnění podmínek řízení po podání žaloby a nezohlednil provázanost tohoto výroku s výrokem o vyloučení odkladného účinku odvolání. Vzhledem k tomu, že se Nejvyšší správní soud v předchozím řízení vyjádřil toliko k tomu, že městský soud nerozhodl o žalobním petitu v jeho celistvosti, a otázky spojené s výrokem o povinnosti vrátit finanční prostředky tak vůbec neřešil, je zřejmé, že není namístě kasační stížnost odmítnout. Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti, ověřil přitom, zda tento rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a dospěl k následujícímu závěru.

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud konstatuje, že mu stěžovatel předkládá k posouzení otázku zhojení nedostatku podmínek řízení spočívajícího v nevyčerpání opravných prostředků a otázku provázanosti „věcného“ výroku s výrokem o vyloučení odkladného účinku odvolání.

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že žaloba proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání byla přípustná s ohledem na to, že proti tomuto výroku nelze podat odvolání a neexistuje ani žádný jiný řádný opravný prostředek (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 9. 2010, č. j. 7 As 26/2009 - 58, č. 2191/2011 Sb. NSS). Správní soudnictví je založeno na principech subsidiarity a posteriority soudního přezkumu (§ 5 s. ř. s.), a v řízení o žalobách proti rozhodnutí tak přezkoumává pouze konečná rozhodnutí, proti nimž nejsou řádné opravné prostředky přípustné – srov. § 68 písm. a) s. ř. s., podle kterého je žaloba *„nepřípustná také tehdy, nevyčerpá-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného“*. Jinými slovy, přezkum ve správním soudnictví přichází v úvahu teprve poté, co bylo ukončeno řízení před správními orgány, a to včetně řízení o opravných prostředcích.

[16] Městský soud považoval žalobu proti „věcnému“ výroku za nepřipustnou s odkazem na nevyčerpání opravných prostředků. Stěžovatel kontruje, že před vydáním napadeného rozsudku nadřízený orgán žalovaného o jediném možném řádném opravném prostředku rozhodl, a k vyčerpání opravných prostředků tedy (v mezidobí) došlo, a nebylo proto možno považovat žalobu za nepřipustnou podle § 68 písm. a) s. ř. s.

[17] Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že žalobu, která sice jako napadené rozhodnutí uvádí prvoinstanční rozhodnutí, ale v době podání žaloby již bylo rozhodnuto o odvolání proti tomuto rozhodnutí, a z obsahu žaloby je zřejmé, že brojí

pokračování

proti oběma rozhodnutím obou stupňů, nelze bez dalšího odmítnout podle § 68 písm. a) s. ř. s.; nejedná se totiž o případ nevyčerpání opravných prostředků, ale o pouhé nesprávné označení žalovaného či napadeného rozhodnutí (viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek ze dne 1 Afs 88/2009 - 48, č. 2646/2012 Sb. NSS). Naopak v situaci, kdy žalobce nevyčká rozhodnutí o odvolání a napadne prvostupňové rozhodnutí žalobou, je namístě tuto žalobu odmítnout s ohledem na nevyčerpání opravných prostředků (srov. rozsudky ze dne 28. 7. 2008, č. j. 5 As 4/2008 - 78, ze dne 4. 3. 2004, č. j. 3 Ads 58/2003 - 32, či ze dne 4. 9. 2020, č. j. 4 Afs 140/2020 - 32).

[18] Stěžovatelův odkaz na výše zmíněný rozsudek č. j. 4 Afs 221/2018 - 38, Nejvyšší správní soud nepovažuje za přílehlavý, neboť se jednalo o specifickou procesní situaci, kdy žalobce v dané věci brojil proti prvostupňovému rozhodnutí u civilního soudu, který řízení o žalobě zastavil, následně odvolací orgán rozhodl o odvolání a poté stěžovatel podal žalobu k soudu rozhodujícím ve správním soudnictví – ačkoliv tedy ve správním soudnictví byla podána žaloba teprve poté, co rozhodl odvolací orgán, vzhledem k fikci podle § 72 odst. 3 s. ř. s. bylo třeba vycházet z data doručení žaloby civilnímu soudu, který vydání rozhodnutí o odvolání předcházelo. Žalobce v dané věci navíc sice uvedl jako napadené prvostupňové rozhodnutí, ale jako žalovaného označil orgán odvolací. Za takové situace bylo namístě, aby soud odstranil pochybnosti o tom, jaký akt kterého správního orgánu měl žalobce v úmyslu napadnout, a to navzdory tomu, že kvůli zákonné fikci bylo třeba na žalobu hledět jako na podanou před rozhodnutím odvolacího orgánu.

[19] Oproti tomu v nyní posuzované věci stěžovatel napadl prvoinstanční rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání, které sice dne 12. 8. 2019 podal, ale nevyčkal výsledku odvolacího řízení a dne 14. 8. 2019 podal žalobu k městskému soudu. O odvolání bylo rozhodnuto teprve dne 17. 12. 2019. Stěžovatel tedy podal žalobu předtím, než bylo rozhodnuto o odvolání. Podstatné rovněž je, že z jeho žaloby je zcela zřejmá vůle napadnout právě prvoinstanční rozhodnutí – poukazoval na to, že proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání nelze brojit odvoláním, a tedy je žaloba přípustná navzdory tomu, že napadá prvostupňové rozhodnutí. Ostatně i možnost napadnout výrok o povinnosti vrátit finanční prostředky dovozuje z jeho provázanosti s výrokem o vyloučení odkladného účinku odvolání, nikoliv z jeho věcné nesprávnosti. Ani poté, co bylo o jeho odvolání rozhodnuto, ze stěžovatelova procesního postupu nevyplývala jeho vůle napadnout rozhodnutí o odvolání – v době podání žaloby brojil proti doposud nevydanému rozhodnutí o odvolání ani nemohl a žádné další doplňující podání v řízení o žalobě neučinil. Navíc i v kasační stížnosti navrhuje pouze zrušení rozhodnutí žalovaného, aniž by požadoval zrušení rozhodnutí o odvolání vydané Ministerstvem zemědělství.

[20] Lze tedy uzavřít, že stěžovatel vědomě napadl prvostupňové rozhodnutí a jeho úmysl brojil proti konečnému rozhodnutí správních orgánů nebylo možno z ničeho dovodit. S ohledem na tuto skutečnost, jakož i související judikaturu tedy Nejvyšší správní soud nepovažuje za důvodnou stěžovatelovu námitku týkající se zhojení nedostatku podmínek řízení. A přisvědčit nelze ani stěžovatelově argumentaci stran vzájemné závislosti výroků.

[21] Podle § 74 odst. 2 správního řádu platí, že „[r]ozhodnutí ukládající povinnost k plnění je vykonatelné, je-li v právní moci a jestliže uplynula lhůta ke splnění povinnosti. Rozhodnutí ukládající povinnost k plnění je předběžně vykonatelné, pokud odvolání nemá odkladný účinek, a byla-li stanovena lhůta ke splnění povinnosti, jejím uplynutím.“ Podle § 85 odst. 1 správního řádu má včasné odvolání odkladný účinek, v jehož důsledku nenastává ani právní moc, ani vykonatelnost napadeného rozhodnutí. V nyní posuzované věci je tak evidentní, že po zrušení výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání „věcný“ výrok navzdory tomu, jak byl formulován, nemohl být vykonatelný dříve, než rozhodnutí nabylo právní moci – tedy poté, co bylo rozhodnuto o odvolání. Takový výklad navíc z logiky věci vyplývá i podle žalovaného, což uvedl ve vyjádření k předešlé kasační stížnosti v této věci.

[22] S ohledem na výše uvedené lze shrnout, že pokud se stěžovatel domnívá, že výrok o povinnosti vrátit finanční prostředky trpí vadou, jedná se o vadu, kterou mohl a měl uplatnit v řízení o odvolání, a teprve následně mohla být tato otázka podrobena soudnímu přezkumu prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí o odvolání. Pokud se stěžovatel obával, že taková obrana není dostatečně efektivní a že bude uložená povinnost vymáhána jako předběžně vykonatelná navzdory zrušení výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání, pak je třeba uvést, že se jedná o čistě hypotetickou situaci, k níž v daném případě evidentně nedošlo, a stěžovatel by ani tak nebyl ponechán bez možnosti soudní ochrany svých práv, neboť by se mohl odpovídajícím způsobem bránit i v případě, že by k výkonu rozhodnutí před jeho nabytím právní moci mělo dojít.

V. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[24] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl úspěšný, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

Poučení:

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

V Brně dne 3. června 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu