



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **V30 s. r. o.**, se sídlem Vnější 920/30, Praha 4, zastoupená Mgr. Janem Bičičtě, advokátem se sídlem Václavské náměstí 2132/47, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2024, č. j. 5 A 50/2021-65,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2024, č. j. 5 A 50/2021-65, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným usnesením Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) odmítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 2. 2021, č. j. 58500/2020-MZE-16232. Tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání podané Českým svazem včelařů, z. s., se sídlem Křemencova 177/8, Praha 1 (dále též „ČSV“) a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „SZIF“ nebo též „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 9. 2020, č. j. SZIF/2020/0584161, jímž správní orgán I. stupně zamítl žádost o poskytnutí dotace na pořízení nového zařízení pro chovatele včel v rámci opatření technická pomoc, a to v rozsahu 144 požadavků v celkové výši 3 201 828,77 Kč. Městský soud shledal, že žalobkyně nepodala proti rozhodnutí SZIF odvolání. To podal pouze ČSV. Byla-li přitom žalobkyně účastníkem správního řízení, měla s ohledem na princip materiálního pojetí účastenství ve správním řízení odvolání podat. Pokud tak neučinila, není ve věci splněna podmínka § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), a žalobu je nutno odmítnout jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. pro nevyčerpání řádných opravných prostředků v řízení před správními orgány. Městský soud dodal, že žalobu by nebylo lze

považovat za přípustnou ani v případě, kdyby žalobkyně účastníkem správního řízení ve smyslu § 27 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též „správní řád“), nebyla, neboť by nešlo o osobu, která by byla rozhodnutím správního orgánu přímo dotčena na svých právech. Uvedené je totiž nejen podmínkou účastenství dle § 27 odst. 2 správního řádu, ale též pro aktivní procesní legitimaci dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Usnesení městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí zdejšího soudu) je v plném znění dostupné na www.nssoud.cz, přičemž Nejvyšší správní soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

II.

[2] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s. Podle stěžovatelky je napadené usnesení nepřezkoumatelné a nesprávné. Odmítnutí žaloby představuje zásah do práva na spravedlivý proces. Městský soud nevypořádal všechny žalobní námitky. Důsledně se nevěnoval argumentaci dovozující stěžovatelčinu aktivní (procesní) žalobní legitimaci. Stěžovatelka namítala, že účastníkem daného správního řízení byla, a to přinejmenším v materiálním slova smyslu. Městský soud však tuto námitku nevypořádal. Neměl tedy postaveno najisto, zda stěžovatelka účastníkem daného řízení byla. Jeho závěry ohledně odmítnutí žaloby proto nejsou založeny na pevných základech. Městský soud se nevypořádal ani s námitkou, že v důsledku vydání správních rozhodnutí bylo zasaženo do jejích veřejných subjektivních práv. Nadto se městský soud nezabýval ani související žalobní argumentací, vč. stěžovatelčina poukazu na to, že jako účastník správního řízení podala prostřednictvím ČSV, tj. v zastoupení, odvolání. Městský soud měl posoudit odvolání ČSV jako odvolání, které ČSV podal jako zástupce stěžovatelky. Takový výklad má oporu i v právní úpravě, zejména v textaci nařízení vlády č. 148/2019, o stanovení podmínek poskytnutí dotace na provádění opatření ke zlepšení obecných podmínek pro produkci včelařských produktů a jejich uvádění na trh, ve znění pozdějších předpisů (dále též „nařízení vlády č. 148/2019“). Žádost o předmětnou dotaci byla sice formálně administrována ČSV, materiálně se však jednalo o žádost stěžovatelky. Obdobně je třeba nahlížet i na podané odvolání, které bylo podáno stěžovatelkou, byť prostřednictvím zástupce, tj. ČSV. S ohledem na výše uvedené stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, příp. aby současně zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, popř. aby sám věc rozhodl.

III.

[3] Žalovaný podal písemné vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém se plně ztotožnil se závěry městského soudu. Námitky stěžovatelky neshledal důvodnými, přičemž v podrobnostech odkázal na své vyjádření k žalobě. Je přesvědčen o tom, že se jednalo o nepřípustnou žalobu. Městský soud ji proto správně odmítl. Navrhl proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV.

pokračování

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

[5] Z níže uvedených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou.

[6] Předně lze souhlasit se stěžovatelkou, že městský soud řádně nevypořádal otázku, zda stěžovatelka byla či nebyla účastníkem daného (správního) řízení. Městský soud otázku účastenství v usnesení posoudil pouze částečně; k výsledku, zda stěžovatelka (ne)byla účastníkem správního řízení se nedobral. Stěžovatelka přitom v žalobě obsáhle dovozovala, že účastníkem daného správního řízení byla, a to přinejmenším v materiálním slova smyslu. Z toho pak dovozovala i dotčení svých práv. Zejména akcentovala, že žádost o dotaci nepodával ČSV, ale přímo stěžovatelka; ČSV byl pouze administrátorem žádosti. Rozhodnutí o nepřiznání dotace proto zkracuje i její práva. Byla proto oprávněna podat i odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí (ve kterém ji zastupoval ČSV) a návazně i správní žalobu. V tomto ohledu akcentovala i smysl a účel nařízení vlády č. 148/2019, jímž je zjednodušení správního řízení (aby namísto stovek řízení o dotacích bylo vedeno pouze jedno). To je však přípustné pouze do té míry, do jaké jsou zkrácena práva účastníků řízení. Nepřiznání dotace pak zkracuje práva stěžovatelky. Dodala, že i v odvolacím řízení ji ČSV pouze zastupoval (odvolání podala stěžovatelka a nikoliv ČSV). Uvedený vztah mezi zástupcem a zastoupeným zmínila i v části III. žaloby (nazvané Aktivní legitimace k podání žaloby). V ní dále akcentovala, že rozhodnutí o dotaci se dotýká práv chovatele, který žádost o dotaci podal, resp. pro kterého je dotace určena (tedy práv stěžovatelky), na čemž nemůže nic změnit ani to, že žádost (z důvodu administrativního ulehčení) podává za všechny chovatele včel jeden subjekt – ČSV. Namítala dále, že byl nesprávně určen okruh účastníků řízení, že prvostupňové rozhodnutí nebylo řádně doručeno, že žalovaný nevypořádal všechny uplatněné námítky atp. Souhrnně dovozovala, že napadeným rozhodnutím byla zkrácena na majetkových právech, na právu na řádné a zákonné vedení správního řízení vč. možnosti podat odvolání a správní žalobu, v důsledku čehož v žalobě navrhovala zrušení žalobou napadeného rozhodnutí (bod II. a VI. žaloby).

[7] Uvedenou argumentaci však městský soud řádně nevypořádal a bez dalšího uzavřel, že žaloba je nepřipustná. V této souvislosti uvedl, že byla-li by stěžovatelka účastníkem správního řízení, měla s ohledem na princip materiálního pojetí účastenství ve správním řízení odvolání podat. Pokud tak neučinila, není ve věci splněna podmínka § 68 písm. a) s. ř. s., a žalobu je nutno odmítnout jako nepřipustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dodal přitom, že žalobu by nebylo lze považovat za přípustnou ani v případě, kdyby stěžovatelka účastníkem předmětného správního řízení ve smyslu § 27 správního řádu nebyla, neboť v takovém případě by nešlo o osobu, která by byla rozhodnutím správního orgánu přímo dotčena na svých právech. Uvedené je totiž nejen podmínkou pro účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, ale též pro aktivní procesní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s.

[8] Takové vypořádání nicméně nezohledňuje stěžovatelkou vznesenou žalobní argumentaci, o kterou stěžovatelka opírala dotčení svých práv (výše podrobně rekapitulována). Bez jejího vypořádání nelze posoudit ani správnost souhrnného závěru o nemožnosti připuštění žaloby k věcnému přezkumu. V tomto ohledu je třeba akcentovat,

že smyslem soudního řádu správního je v souladu s imperativem obsaženým v čl. 36 Listiny základních práv a svobod poskytnout co nejširší ochranu veřejných subjektivních práv. Je sice pravdou, že v některých případech lze přístup k soudu omezit, to však vždy při splnění zákonných podmínek a při náležitém odůvodnění jejich splnění (viz nálezy Ústavního soudu ve věcech sp. zn. II. ÚS 3112/17, sp. zn. I. ÚS 1981/17, sp. zn. II. ÚS 635/18). K tomu však v dané věci nedošlo. Uvedené úvahy přitom nemůže jako první učinit Nejvyšší správní soud. Opačný výklad by porušoval smysl a účel řízení před správními soudy, resp. v konečném důsledku i právo na spravedlivý proces (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77 a na něj navazující rozhodnutí).

[9] Pouze v obecné rovině Nejvyšší správní soud uvádí, že soudní řád správní vychází z toho, že žalobu je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Podle odst. 2 téhož ustanovení pak žalobu proti rozhodnutí správního orgánu může podat i účastník řízení před správním orgánem, který není k žalobě oprávněn podle odstavce 1, tvrdí-li, že postupem správního orgánu byl zkrácen na právech, která jemu přísluší, takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Aktivní procesní (žalobní) legitimaci má tedy každý, kdo *tvrdí*, že byl na svých hmotných právech zkrácen rozhodnutím přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení (srov. např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005-86, či rozhodnutí téhož soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, ze dne 14. 1. 2013, č. j. 2 As 7/2011-274, ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33 atp.). I podle komentářové literatury bude splnění podmínek aktivní procesní legitimace dáno, „*bude-li žalobce logicky důsledně a myslitelně tvrdit možnost dotčení vlastní právní sféry napadeným rozhodnutím. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu rozhodnutí (srov. k tomu přiměřeně usnesení RS NSS 1 Ao 1/2009-120, bod 34). Bude-li např. zjevné, že napadené rozhodnutí se již ze samé podstaty nemůže žalobce nijak týkat, nemohlo se ho v žádném myslitelném případě jakkoliv dotknout na právní sféře, nejsou dány podmínky aktivní procesní legitimace a budou dány podmínky pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.*“ [Kühn, Kocourek aj.: Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer (ČR), Praha, 2019]. Stěžovatelka v žalobě poukazovala na dotčení svých práv ve smyslu § 65 s. ř. s. Jak již bylo výše uvedeno, touto argumentací se městský soud nezabýval. Pominul ji podobně jako argumentaci dovozující účastenství stěžovatelky v daném řízení. Řádně nezdůvodnil svůj závěr, že k dotčení práv stěžovatelky dojít nemohlo. Nikterak nezkoumal ani argumentaci dovozující, že správní orgány pochybily, pokud stěžovatelku nepovažovaly za účastnici daného řízení. Z judikatury vyplývá i to, že „*ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. není žalobní legitimace vyloučena ani u opomenutých účastníků správního řízení (tedy osob, které podle zákona být účastníkem měly, avšak správní orgán s nimi takto nejednal), či dokonce osob, které za účastníky správního řízení po právu vzaty nebyly, avšak konečné rozhodnutí ve věci reálně negativním způsobem zasáhlo do jejich právní sféry.*“ (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 2. 2011, č. j. 2 Afs 4/2011-64, ze dne 6. 2. 2014, č. j. 4 Ads 107/2013-29 atp.). Rozhodující je, zda se úkon správního orgánu (rozhodnutí) mohl, v intencích tvrzení žalobce, negativně projevit v jeho právní sféře. „*S jistým zjednodušením lze říci, že dle § 65 odst. 1 s. ř. s. jsou k podání žaloby aktivně legitimováni ti, jejichž sféry hmotných práv se napadené správní rozhodnutí dotklo*“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2013,

pokračování

č. j. 2 As 7/2011-274). Na uvedené navázal soud v rozsudku ze dne 18. 4. 2014, č. j. 4 As 157/2013-33, podle něhož „je myslitelné, že napadené rozhodnutí zasahuje do právní sféry stěžovatelů (případně některých z nich), ačkoli nebyli účastníky řízení před správním orgánem. Za takové situace nelze jejich oprávnění k podání žaloby podmiňovat podáním odvolání proti napadenému rozhodnutí žalovaného, k němuž byli zjevně neoprávněni a které by jako nepřípustné muselo být zamítnuto. V takovém případě může být naopak výjimečně projednatelná i žaloba proti pravomocnému rozhodnutí prvostupňového správního orgánu.“ Výše uvedeným zdejší soud nenaznačuje, že soud musí v každém případě připustit žalobu k věcnému přezkumu. Soudní řád správní obsahuje několik výjimek z tohoto obecného pravidla [srov. např. § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., § 68 s. ř. s.], je však třeba trvat na tom, aby neumožnění věcného přezkumu bylo řádně odůvodněno (při náležitém zohlednění žalobních tvrzení). V tomto ohledu lze odkázat např. na nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, v rámci něhož Ústavní soud uvedl, že, „odůvodnění rozhodnutí soudu jednatelského a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena“. Obdobně lze poukázat na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44, ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35 atp.

[10] Na základě výše uvedeného proto nemohlo napadené usnesení městského soudu obstát. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než usnesení městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013-25, ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35, ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64, či např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS).

[11] Jakékoliv další úvahy Nejvyššího správního soudu nad rámec výše uvedeného posouzení by byly přinejmenším předčasné a způsobily zkrátit účastníky řízení na jejich právech. Jak totiž soud uvedl např. v rozsudku ze dne 19. 12. 2007, č. j. 7 Afs 103/2007-77, „správní soudnictví je založeno na kasačním principu. Nejvyššímu správnímu soudu totiž nepřísluší v rozhodnutí o kasační stížnosti stěžovatele předjímat právní závěry krajského soudu. Takovýto postup by byl nutně vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Tímto postupem by de facto stěžovateli uzavřel cestu k přezkoumání nově vysloveného právního názoru prostřednictvím kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud by tak nepřípustně zasáhl i do ústavně zaručeného práva stěžovatele na spravedlivý proces.“

[12] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů usnesení městského soudu zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.), ve kterém je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[13] 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.

V Brně dne 5. června 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu