



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Foltase, soudce Faisala Husseiniho a soudkyně Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Pragon s. r. o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zastoupen Mgr. Michalem Kadlecem, advokátem se sídlem Rumunská 21/29, Praha 2, proti žalovaným: **1) Ministerstvo zemědělství, 2) ministr zemědělství**, oba se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti sdělení ministra zemědělství ze dne 21. 5. 2023, č. j. MZE-30793/2023-18111, o žalobě na ochranu proti nečinnosti a o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2024, č. j. 9 A 107/2023-46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se u městského soudu domáhal soudní ochrany proti aktu ministra zemědělství ze dne 31. 5. 2023 označenému v záhlaví. Tímto sdělením rozhodl ministr o námitce podjatosti vznesené proti několika úředním osobám v rámci řízení zahájeného dne 24. 3. 2022 o vydání nového rozhodnutí podle § 101 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Ministr se podle žalobce zaměřil pouze na problematiku podjatosti úředních osob, čímž ovšem nesprávně vymezil předmět řízení, mimoto také neprovedl jediný z důkazů žalobcem navržených.

[2] Městský soud dospěl ve vztahu k této části žaloby k závěru, že není věcně projednatelná. Žalobcem napadené sdělení ministra zemědělství, jímž byly posouzeny námitky podjatosti vůči úředním osobám, vyhodnotil městský soud, podobně jako usnesení o námitce podjatosti podle § 14 odst. 3 věty druhé správního řádu, jako procesní rozhodnutí,

kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem. Takovýto úkon správního orgánu je podle § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) ze soudního přezkumu vyloučen, a tedy samostatná žaloba proti němu je nepřipustná. Z toho důvodu městský soud v této části žalobu odmítl.

[3] Žalobce však nenamítal nezákonnost a nepřezkoumatelnost pouze v rozsahu sdělení o námitce podjatosti, ale také nezákonný postup žalovaného, který měl spočívat v tom, že se ministr nezabýval všemi předestřenými námitkami. Podle tvrzení žalobce Ministerstvo zemědělství dlouhodobě, úmyslně a cíleně postupuje vůči žalobci způsobem, který odporuje zákonu a jímž překračuje své pravomoci. Tento tvrzený nezákonný zásah žalobce rovněž považoval za nečinnost. Městský soud po zvážení všech okolností dospěl k závěru, že povaha žalobcova tvrzení nenaplňuje znaky nečinnosti, proto námitky k ní směřující považoval za součást argumentace v rámci tvrzení o nezákonném zásahu, a podřaditelné pod institut žaloby na ochranu před nezákonným zásahem.

[4] Městský soud nicméně i tuto skupinu žalobních námitek vyhodnotil jako nepřipustnou. Žalobce měl podle zjištění městského soudu mít možnost uplatnit jiné právní prostředky ke zjednání nápravy a ochraně svých práv. Námitky žalobce směřující k nezákonnému zásahu přímo cílí na postup žalovaných v rámci správního řízení, které má být skončeno vydáním nového rozhodnutí, tedy rozhodnutí v meritu věci. Jelikož v době podání žaloby nebylo toto paralelní řízení pravomocně skončeno, nemohou být námitky směřující k nečinnosti a nezákonnému zásahu relevantní. Městský soud uzavřel, že žalobu na ochranu před nezákonným zásahem je možné podat teprve tehdy, když nepřipadá v úvahu žaloba proti rozhodnutí, která má coby žalobní typ prioritu.

[5] Z výše popsanych důvodů proto městský soud žalobu v celém rozsahu odmítl.

II. Shrnutí kasační stížnosti, vyjádření žalovaného a replika

[6] Žalobce (nyní *stěžovatel*) napadl usnesení městského soudu kasační stížností.

[7] Stěžovatel namítal, že městský soud nesprávně odmítl žalobu, aniž by se zabýval jednotlivými námitkami v ní uplatněnými. Z tohoto důvodu považoval napadené usnesení za nepřezkoumatelné. Zároveň městský soud podle stěžovatele nevyčerpal celý předmět řízení. Stěžovatel v rámci podané žaloby uplatňoval několik žalobních typů, proto se domnívá, že městský soud měl každý z typů žaloby vyloučit k samostatnému projednání. Tím, že se tak nestalo, považuje stěžovatel usnesení městského soudu za nezákonné. Stěžovatel navíc tvrdí, že městský soud dlouhodobě opomíjí unijní předpisy, které mají aplikační přednost před vnitrostátním právem, a svými postupy překračuje meze pro výkon své pravomoci a rámec unijní úpravy. Městský soud tedy bez dalšího žalobu odmítl, aniž by se zabýval stěžovatelem navrženými důkazy. Stěžovatel k tomu poukázal na doplnění žaloby podané městskému soudu, a dále trval na důvodech uvedených v tomto doplnění žaloby i na provedení důkazů uplatněných v žalobě a jejím doplnění.

[8] S ohledem na výše uvedené se stěžovatel domnívá, že napadený rozsudek trpí vadami a jako takový jej navrhuje zrušit a vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[9] Žalovaný správní orgán ve vyjádření sděluje, že se plně ztotožňuje se závěry městského soudu, pro úplnost pouze odkazuje na odůvodnění napadeného sdělení a svoji dosavadní argumentaci. Navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnul.

[10] Stěžovatel v replice zdůrazňuje, že soud nemůže domýšlet obranu za žalovaného, stejně, jako nemůže domýšlet kasační argumentaci za stěžovatele. Stěžovatel tedy i v replice trvá na kasačních námitkách a požaduje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl.

III. Právní hodnocení

[11] Kasační stížnost **není důvodná**.

[12] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nepřezkoumatelnost napadeného usnesení a také nesprávný postup městského soudu, který žalobu odmítl, aniž by posoudil v ní uplatněné námitky a zohlednil navrhované důkazy. Stěžovatel v rámci podané žaloby uplatňoval několik žalobních typů, proto se domnívá, že městský soud měl každý z typů žaloby vyloučit k samostatnému projednání. To, že tak městský soud neučinil, považuje stěžovatel za nezákonný postup městského soudu.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatel kasační stížností napadl usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takové kasační stížnosti lze opřít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016-39). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak otázka, zda postup městského soudu byl zákonný, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítl.

[14] Městský soud žalobu odmítl, neboť shledal, že napadené „rozhodnutí“ nespadlo do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Jednalo se totiž o akt, kterým se pouze upravovalo vedení řízení před správním orgánem, a nebyla proto splněna podmínka řízení. Stěžejní pro posouzení dané věci tedy bylo, zda rozhodnutí o námitce podjatosti, resp. v daném případě příslušné sdělení, podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, či nikoli, a zda se městský soud dopustil procesních pochybení.

[15] Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. *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 (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.*

[16] Podle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem.

[17] Podle § 14 odst. 1 s. ř. platí, že *každá osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu (dále jen „úřední osoba“), o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům řízení nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro nějž lze pochybovat o její nepodjatosti, je vyloučena ze všech úkonů v řízení, při jejichž provádění by mohla výsledek řízení ovlivnit.*

[18] V nyní souzené věci byla žaloba označena nejen jako žaloba proti rozhodnutí, ale také jako žaloba na ochranu proti nečinnosti a na ochranu před nezákonným zásahem. Z obsahu tohoto podání bylo zřejmé, že směřuje proti aktu žalovaného specifikovanému v záhlaví tohoto rozsudku, kterým bylo stěžovateli toliko sděleno, že se k jeho námitce podjatosti dle § 14 odst. 3 správního řádu nepřihlíží.

[19] Otázkou přezkoumávání správních rozhodnutí, kterými bylo rozhodnuto o podjatosti, resp. nepodjatosti osob podílejících se na rozhodování správního orgánu, se zabýval Nejvyšší správní soud již v řadě svých rozhodnutí. V rozsudku ze dne 15. 10. 2003, č. j. 3 Afs 20/2003-23, č. 114/2004 Sb. NSS, Nejvyšší správní soud uvedl: *„Rozhodnutí správce daně o vyloučení pracovníka je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.] a které není přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví. Musí proto předcházet rozhodnutí o věci samé, aby případné vady daňového řízení způsobené nesprávnou aplikací § 26 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, bylo možno namítat v řízení o žalobě proti meritornímu rozhodnutí.“* V rozsudku ze dne 15. 7. 2010, č. j. 7 Afs 56/2010-59, Nejvyšší správní soud doplnil: *„Rozhodnutí o vyloučení pracovníka z daňového řízení je rozhodnutím, kterým se pouze upravuje vedení řízení [§ 70 písm. c) s. ř. s.], a není tudíž přezkoumatelné samostatnou žalobou ve správním soudnictví.“* V rozsudku ze dne 24. 1. 2014, č. j. 5 As 67/2013-21, pak Nejvyšší správní soud judikoval, že: *„Usnesením o námitce podjatosti, tedy o vyloučení, resp. nevyloučení úřední osoby ze správního řízení, je rozhodováno toliko o tom, zda ta, která úřední osoba bude či nebude dále participovat na probíhajícím správním řízení. Podle svého charakteru jde pouze o rozhodnutí o vedení řízení, jímž se upravují poměry ve správním řízení, resp. vytvářejí se předpoklady pro to, aby mohlo být ve věci meritorně rozhodnuto. Usnesení starosty o námitce podjatosti podané stěžovatelem, ani rozhodnutí žalovaného o odvolání proti tomuto usnesení, tedy nejsou konečnými rozhodnutími ve věci samé, ale pouze rozhodnutími dílčími, která by měla rozhodnutí ve věci samé předcházet.“* V rozsudku ze dne 6. 11. 2014, č. j. 7 As 192/2014-35, Nejvyšší správní soud konstatoval, že *„rozhodnutím o vyloučení, resp. o nevyloučení úředních osob správního orgánu ze správního řízení je rozhodováno toliko o tom, zda se ta která úřední osoba bude či nebude dále podílet na probíhajícím správním řízení [zde na řízení o přestupku stěžovatele dle § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích]. Výrok tohoto rozhodnutí pak svým charakterem není rozhodnutím meritorním, které by zasahovalo přímo do veřejných subjektivních práv stěžovatele, jako obviněného z přestupku. Z tohoto důvodu není tudíž přezkoumatelný ve správním soudnictví. Je tomu tak proto, že správní žalobou se lze domáhat zrušení pouze takových rozhodnutí správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, nestanoví-li soudní řád správní nebo zvláštní zákon jinak (§ 65 s. ř. s.).“*

[20] Ačkoli se část citovaných rozhodnutí týká rozhodnutí o podjatosti úředních osob podílejících se na správě daně, závěry v nich uvedené jsou plně aplikovatelné rovněž v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud totiž např. v rozsudku ze dne 11. 10. 2007,

pokračování

č. j. 4 As 46/2007-75, dovodil, že dané závěry se plně uplatní s ohledem na podobnou úpravu daného institutu i v případě řízení dle obecných předpisů o správním řízení.

[21] Rozhodnutím o námitce podjatosti se tedy upravují poměry ve správním řízení, resp. vytváří se předpoklady pro meritorní rozhodnutí ve věci samé, a proto není samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, neboť nezasahuje do veřejných subjektivních práv účastníka řízení. Uvedené závěry jsou uplatnitelné také v nyní projednávané věci. Sdělení žalovaného nezasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatele, a proto takové „rozhodnutí“ nespadá ani pod definici § 65 odst. 1 s. ř. s.

[22] Nejvyšší správní soud souhlasí i s argumentací městského soudu týkající se posouzení žaloby v rozsahu, v jakém ji stěžovatel označil za žalobu „*na ochranu proti nečinnosti a na ochranu před nezákonným zásahem*“. Odhlédne-li Nejvyšší správní soud od toho, že žaloba je na samé hranici srozumitelnosti, je nutné připomenout, že v nyní projednávané věci bylo výsledkem shora uvedené sdělení ministra zemědělství, proti němuž byly v podané žalobě vzneseny námitky. Jak připomenul již městský soud, ochrany proti nečinnosti správního orgánu se lze domáhat pouze za předpokladu, že žaloba na ochranu proti nečinnosti směřuje k vydání individuálního správního aktu v meritu věci. Správní orgán je tedy nečinný, resp. nekoná, pokud v rámci své pravomoci nevydá meritorní rozhodnutí. Stěžovatel se ovšem vydání rozhodnutí nedomáhal, pouze se domáhal opatření a postupů v rámci probíhajícího řízení.

[23] Ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu je potom možné se domáhat pouze tehdy, pokud žalobou není napadáno správní rozhodnutí. Na tomto místě je tedy nutno zmínit, že žaloba proti rozhodnutí má přednost před žalobou na ochranu před nezákonným zásahem v tom smyslu, že lze-li se ochrany nebo nápravy domáhat jinými právními prostředky, je účastník povinen tak učinit. Jak správně uvedl i městský soud, žalovat přímo nezákonný zásah je možno pouze tehdy, pokud ochrana jinými opravnými prostředky není možná (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2005, č. j. 2 Aps 3/2004-42, č. 720/2005 Sb. NSS). Zároveň však městský soud správně připomenul, že judikatura i v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem dovodila, že nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. I v případě, kdy by mohl městský soud mít za to, že nynější žaloba spadá pod uvedený žalobní typ, nemělo by to žádný vliv na výsledek jeho rozhodnutí.

[24] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného konstatuje, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Výše poukazovaným závěrům ostatně odpovídá i další ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, na niž zcela správně odkázal již městský soud, a Nejvyšší správní soud pouze pro doplnění zmiňuje i další rozsudky sledující tuto judikaturní linii (srov. rozsudek ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 226/2016-27, ze dne 20. 11. 2014, č. j. 9 As 121/2014-33, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 1 As 51/2011-135). Za těchto podmínek se nemohl městský soud meritorně zabývat námitkami uplatněnými v žalobě ani navrženými důkazy, jak požadoval stěžovatel v nyní projednávané věci. Bylo by také zcela bezpředmětné se zabývat případnou existencí osob zúčastněných na řízení, neboť ani jejich přibrání ve věci by nic nezměnilo na konečném rozhodnutí městského soudu; městský soud v závěru usnesení správně konstatoval, že z důvodu procesní ekonomie nepovažoval za vhodné ani vyzvat stěžovatele k úpravě žaloby, neboť by jakkoli nemohla

změnit výsledek rozhodnutí. Nejvyšší správní soud podotýká, že stejně tak tomu je v případě osob zúčastněných na řízení, které byly označeny v žalobě. Výsledek rozhodnutí by byl zcela totožný, a to bez ohledu na možnou argumentaci těchto osob, resp. na jejich přistoupení k věci; „rozhodnutí“ žalovaného není vůbec samostatně přezkoumatelné ve správním soudnictví, a žaloba tedy nebyla přípustná [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

[25] Nad rámec shora uvedeného Nejvyšší správní soud k argumentaci stěžovatele doplňuje, že z judikatury vztahující se k otázce soudního přezkoumání rozhodnutí o námitce podjatosti (citované již shora) vyplývá, že ačkoli je takové rozhodnutí vyloučeno ze samostatného soudního přezkumu, lze je napadnout spolu s meritorním rozhodnutím ve věci, kde může být případně shledána vada řízení spočívající v nesprávném posouzení námitky podjatosti. Ve shora uvedených rozsudcích Nejvyšší správní soud dovodil, že vyloučením rozhodnutí o námitce podjatosti ze samostatného soudního přezkumu nedochází k porušení práva na soudní ochranu proti rozhodnutím správních orgánů (čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), neboť přezkum rozhodnutí o námitce podjatosti není vyloučen úplně, nýbrž pouze koncentrován do řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu o věci samé.

IV. Závěr a náklady řízení

[26] S ohledem na vše výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, žalovaným pak v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec jejich běžné činnosti.

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

V Brně dne 19. prosince 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu