



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Martiny Küchlerové v právní věci žalobce: **PRAGON s. r. o.**, se sídlem Praha 4, Imrychova 883/9, zastoupený Mgr. Michalem Kadlecem, advokátem se sídlem Praha 2, Rumunská 29, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 65/17, v řízení o kasační stížnosti žalobce a „**HABEAS CORPUS**“, spolku, se sídlem Praha 9, Ocelkova 643/20, zastoupeného Mgr. Michalem Kadlecem, advokátem se sídlem Praha 2, Rumunská 29, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2025, č. j. 17 A 35/2025 - 24

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobce **se zamítá.**
- II. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti žalobce.
- III. Kasační stížnost spolku HABEAS CORPUS **se odmítá.**
- IV. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti spolku HABEAS CORPUS.
- V. Spolku HABEAS CORPUS **se vrací** zaplacený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši **5 000 Kč**, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce, advokáta Mgr. Michala Kadlece.

Odůvodnění:

[1] Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze domáhal zrušení rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 7. 2. 2025, č. j. MZE-8364/2025-11155, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti usnesení žalovaného ze dne 25. 11. 2024, č. j. MZE-78895/2024-18111 (dále také jako „usnesení žalovaného“). Usnesením ze dne 25. 11. 2024 žalovaný podle § 36 odst. 1 správního řádu stanovil, že účastníci probíhajícího správního řízení mohou navrhnout důkazy a činit jiné návrhy nejpozději do konce ústního jednání ve věci, které se konalo dne 11. 12. 2024.

[2] Městský soud shledal, že žalované usnesení není rozhodnutím ve smyslu § 65 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) ve spojení s § 70 písm. c) s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí, jímž se toliko upravuje vedení řízení před správním orgánem, nepřesahuje rámec tohoto řízení a nemůže se přímo dotknout hmotných práv žalobce. Vady týkající se tohoto usnesení je možné uplatnit coby procesní vady v rámci žaloby proti navazujícímu meritornímu rozhodnutí. Městský soud proto žalobu usnesením specifikovaným v záhlaví podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Závěrem městský soud dodal, že s ohledem na odmítnutí žaloby se nezabýval sdělením spolku HABEAS CORPUS ohledně uplatnění jeho práv, jakožto osoby zúčastněné na řízení.

[3] Usnesení městského soudu napadli žalobce (dále jen „stěžovatel“) a spolek HABEAS CORPUS kasačními stížnostmi, které podřadili pod kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Úvodem Nejvyšší správní soud poznamenává, že obě podané kasační stížnosti jsou identické. Stěžovatel i spolek HABEAS CORPUS namítali, že jim bylo postupem městského soudu odepřeno právo na spravedlivé projednání žaloby, čímž bylo zasaženo do jejich ústavně zaručených práv. Městský soud totiž dle jejich mínění dospěl k nesprávnému právnímu názoru, na jehož základě odmítl žalobu, aniž by se zabýval jednotlivými námitkami v ní uplatněnými a nevypořádal petit žaloby. Nezaslal také žalobu k vyjádření ostatním účastníkům a pouze ji odmítl v *neveřejném zasedání*. Z tohoto důvodu označili napadené usnesení městského soudu za nepřezkoumatelné a nezákonné. Dále namítali, že městský soud nesprávně považoval za žalovaného toliko Ministerstvo zemědělství, a nikoliv též ministra zemědělství.

[5] Stěžovatel i spolek HABEAS CORPUS dále uplatnili námitky týkající se průběhu správního řízení, práva navrhnout důkazy a vlivu žalovaného usnesení na správní řízení. Nesouhlasili s názorem, že žalované usnesení pouze upravuje vedení řízení. Naopak jim bylo hrubě zasaženo do práv žalobce a *řádně a včas přibraných osob* s cílem je omezit a poškodit jejich práva vyjadřovat se a předkládat důkazy. Nebylo proto možné čekat na vydání konečného rozhodnutí ve věci, k čemuž odkázali na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2024, č. j. 9 As 124/2024-63 a usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 9. 2024, III. ÚS 2579/24 (rozhodnutí těchto soudů jsou dostupná na www.nssoud.cz a www.nalus.usoud.cz). Nelze podle nich přehlédnout, že v daném případě dochází k *dlouhodobému narušování práv účastníků řízení*. Dále namítali, že soudy nesprávně vyložily materiální podmínku účastenství vyplývající z § 34 s. ř. s., ačkoliv spolek HABEAS CORPUS tuto podmínku naplňuje už jen z titulu své činnosti.

pokračování

[6] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti stěžovatele (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[7] Kasační stížnost stěžovatele není důvodná.

[8] Nejprve je vhodné předeslat, že stěžovatel napadl usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. Takovou kasační stížnost lze opřít pouze o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. (viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, publikovaný pod č. 625/2005 Sb. NSS). Ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. totiž konzumuje důvody kasační stížnosti jinak podřaditelné i pod § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. (viz například rozsudek tohoto soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 As 47/2016-39). Předmětem posouzení Nejvyššího správního soudu je tak výlučně otázka, zda existovaly důvody pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[9] Městský soud žalobu odmítl, neboť shledal, že žalované usnesení je rozhodnutím, kterým se pouze *upravovalo vedení řízení* před správním orgánem; soudní přezkum takového aktu je přitom výslovně vyloučen podle § 70 písm. c) s. ř. s., a nebyla proto splněna (věcná) podmínka řízení. Jde tedy primárně o posouzení, zda usnesení podle § 36 odst. 1 správního řádu, kterým žalovaný stanovil, že účastníci správního řízení mohou navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy nejpozději do konce ústního jednání ve věci, spadá do kategorie výše uvedených rozhodnutí a tedy zda podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, či nikoli.

[10] 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.*

[11] Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže návrh je podle tohoto zákona nepřipustný.*

[12] Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba *nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.*

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

[14] Z výše citovaných ustanovení je zřejmé, že soudy ve správním soudnictví nepřezkoumávají každé rozhodnutí správního orgánu, ale pouze ta rozhodnutí, kterými může být dotčena hmotně právní sféra jejich adresátů. To plyne již z výše citovaného § 65 odst. 1 s. ř. s.; ustanovení § 70 s. ř. s. tak fakticky jen toto pravidlo vyjadřuje explicitně.

[15] Lze zcela souhlasit s názorem městského soudu, že usnesením vydaným podle § 36 odst. 1 věty za středníkem správního řádu (*Nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci*

oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy.) je pouze upravován průběh správního řízení; jde jen o jeden z nástrojů koncentrace správního řízení, do hmotně právního postavení účastníků řízení jím není zasahováno. Soudní ochrana procesních práv účastníků řízení je v řízení vedeném dle části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s. zajištěna v rámci přezkumu konečného rozhodnutí povstaleho z takového řízení; zde může být jakákoli procesní vada (tedy i případná nezákonnost rozhodnutí, kterým se jen upravuje průběh správního řízení) namítnuta a soudem zohledněna [viz § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.]. To, ostatně, stěžovateli vysvětlil již městský soud.

[16] Je tedy možné uzavřít, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s., a § 70 písm. c) s. ř. s. odmítl.

[17] Za této procesní situace městský soud již nemohl meritorně zabývat námitkami uplatněnými v žalobě ani navrženými důkazy, jak to požadovali stěžovatelé. V případě odmítnutí žaloby pro nepřipustnost, jde o odmítnutí návrhu *á limine*, tzn., že v takovém případě soudní řízení o přezkoumání rozhodnutí žalovaného nebylo vůbec zahájeno a *stricto sensu* tuto skutečnost soud svým odmítavým usnesením toliko deklaruje. Logicky proto také platí, že byla žaloba odmítnuta, nebyl důvod zasílat žalobu žalovanému, nařizovat ve věci jednání a provádět důkazy, neboť účelem těchto procesních úkonů je připravit podmínky pro meritorní rozhodnutí věci.

[18] Důvodnou neshledal Nejvyšší správní soud ani námitku, v níž stěžovatel rozporoval pasivně legitimovaného účastníka řízení. Dle jeho názoru měly být žalovaným jak ministr, tak i Ministerstvo zemědělství.

[19] Podle § 69 s. ř. s. je žalovaným *správní orgán, který [ve věci] rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. Ačkoliv žaloba směřuje proti rozhodnutí ministra zemědělství, který rozhodl v posledním stupni o rozkladu proti rozhodnutí žalovaného, tato skutečnost procesní subjektivitu ministra nezakládá. Ministr není samostatným orgánem ministerstva, nýbrž pouze jeho funkční složkou sloužící mimo jiné k tomu, aby v případě rozhodnutí ministerstva, jako ústředního orgánu státní správy, bylo možno věc přezkoumat způsobem obdobným, jako se tomu děje v případě odvolání proti rozhodnutím orgánů státní správy, které se v tomto postavení nenacházejí, tj. mají nad sebou v hierarchii správních orgánů nadřízený orgán. Žalovaným tak i v případě druhostupňového rozhodnutí zůstává orgán, který o věci rozhodoval již ve stupni prvním, tj. v dané věci Ministerstvo zemědělství (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2012, č. j. 1 As 129/2012-41, anebo ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002-26). Městský soud proto označil žalovaného v napadeném usnesení správně.

[20] Pokud jde o kasační stížnost spolku HABEAS CORPUS, zde je nutné zmínit, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 29. 3. 2023, č. j. 6 As 105/2021-72, č. 4484/2023 Sb. NSS, dospěl k závěru, že osoba zúčastněná na řízení „nemá aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na přezkum rozhodnutí soudu ve správním soudnictví, kterým se odmítá návrh nebo zastavuje řízení. Kasační stížnost proti rozhodnutí krajského soudu, kterým se odmítá návrh nebo zastavuje řízení [§ 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.], podaná osobou zúčastněnou na řízení anebo osobou, která se takového postavení domáhá, je podáním učiněným osobou k tomu zjevně neoprávněnou ve smyslu § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s.“

pokračování

[21] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost stěžovatele není důvodná. Za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s. ji proto rozsudkem zamítl.

[22] Co se týče kasační stížnosti spolku HABEAS CORPUS, ta byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou, a proto ji Nejvyšší správní soud v souladu s § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. odmítl.

[23] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti stěžovatele bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného - v jeho případě nebylo zjištěno, že by mu v souvislosti s daným řízením vznikly náklady převyšující jeho běžné administrativní výdaje spojené s jeho procesním postavením. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žádnému z účastníků náhrada nákladů řízení nepřiznává (spolek HABEAS CORPUS nebyl v tomto řízení jeho účastníkem ani osobou na tomto řízení zúčastněnou, proto o jeho nákladech nemohlo být ani rozhodováno).

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti spolku HABEAS CORPUS rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle nichž žádný z účastníků řízení (zde uvedený spolek vystupoval jako stěžovatel) nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, byla-li kasační stížnost odmítnuta.

[25] Byl-li návrh na zahájení řízení před prvním jednáním odmítnut, soud vrátí z účtu soudu zaplacený poplatek (§ 10 odst. 3 věta třetí zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích; viz též usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 25. 3. 2021, č. j. 8 As 287/2020-33, č. 4170/2021 Sb. NSS). Vzhledem k tomu, že kasační stížnost spolku HABEAS CORPUS byla odmítnuta, vrací se mu zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, a to ve lhůtě stanovené v souladu s § 10a odst. 1 zákona o soudních poplatcích.

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

V Brně dne 29. září 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu