ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **Cukrovar VRDY, s. r. o.,** zastoupené JUDr. Jiřím Vodičkou, advokátem se sídlem Staropramenná 12, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaného, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 30. 11. 2010, č. j. 6 Ca 320/2007 - 30,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.
Vymezení věci a rekapitulace řízení

[1] Žalobkyně (v dalším textu též „stěžovatelka"), Cukrovar Vrdy, je společností s ručením omezeným, jež byla do 1. 7. 2006 producentem cukru a od roku 2003 se domáhala účastenství v řízení o zvýšení individuální produkční kvóty vedené s producentem cukru Moravskoslezské cukrovary a. s.

[2] Žalobkyně podala k Městskému soudu v Praze žalobu, v níž se domáhala ochrany proti nečinnosti žalovaného. V žalobě uvedla, že rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006 č. j. 5 Ca 226/2005 – 53, byla zrušena rozhodnutí ministra zemědělství a prvostupňové rozhodnutí ministerstva zemědělství, že žalobkyně není účastníkem správního řízení ve věci zvýšení individuální produkční kvóty z rezervy pro kvótové roky

2003/2004 a 2004/2005, vedené s producentem cukru Moravskoslezské cukrovary a. s. V řízení před městským soudem se domáhala, aby soud uložil žalovanému nepokračovat v průtazích v řízení a vydat rozhodnutí o tom, zda žalobkyně je účastníkem řízení o zvýšení individuální produkční kvóty. Žalovaný ve vyjádření k správní žalobě poukázal na to, že žalobkyně není od července 2006 producentem cukru, a proto nemůže být zvýšením kvóty jinému subjektu dotčena na svých právech. Dále žalovaný uvedl, že předmětné řízení s Moravskoslezskými cukrovary a. s. již bylo ukončeno a poukázal i na to, že došlo ke změně kompetencí mezi orgány členských států a orgány Společenství, což ovlivnilo rozhodnutí o účastenství v řízení.

[3] Městský soud se nejprve zabýval tím, zda byly v předmětném případě splněny podmínky řízení, jejichž splnění je nutné pro možnost podání této žaloby. Podle § 79 odst. 1 s. ř. s. ten, kdo bezvýsledně vyčerpal všechny prostředky, jež procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, může se žalobou domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. To neplatí, spojuje-li zvláštní zákon s nečinností správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o určitém obsahu nebo jiný právní důsledek.

[4] Z hlediska splnění podmínek řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu považoval Městský soud v Praze za rozhodující, zda mělo být ve správním řízení dále postupováno podle dřívějšího, nebo nyní účinného správního řádu. Městský soud odkázal na § 179 nového správního řádu, podle něhož má správní orgán postupovat podle dosavadního procesního předpisu pouze tehdy, nebyla-li věc pravomocně skončena před účinností nového správního řádu nebo bylo-li rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání před účinností nového správního řádu anebo při výkonu rozhodnutí zahájeném před účinností nového správního řádu. Tak tomu ale v předmětném případě nebylo. Vzhledem k tomu, že předcházející rozhodnutí byla soudem zrušena za účinnosti nového správního řádu, další řízení je upraveno tímto novým správním řádem, zákonem č. 500/2004 Sb.

[5] Podle ustanovení § 80 odst. 1 správního řádu platí, že nevydá-li orgán rozhodnutí ve věci v zákonné lhůtě, nadřízený správní orgán učiní z moci úřední opatření na ochranu proti nečinnosti. Ze správního spisu, který byl Městskému soudu v Praze předložen, vyplývá, že se žalobkyně poté, co byla předcházející rozhodnutí zrušena, nedomáhala vydání rozhodnutí o jeho účastenství v řízení podle § 80 odst. 1 správního řádu. Takovou skutečnost ostatně neuvedla ani v době podání žaloby, ani do doby vydání usnesení. To podle městského soudu znamená, že žalobkyně nevyčerpala prostředky, které správní řád jako platný procesní předpis stanovil. Tato skutečnost pak způsobuje nedostatek podmínek řízení ve smyslu ustanovení § 79 s. ř. s., z toho důvodu Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 11. 2010, č. j. 6 Ca 320/2007 - 30, žalobu odmítl.

II.
Obsah kasační stížnosti

[6] Proti tomuto usnesení stěžovatelka brojí a v zákonné lhůtě podala kasační stížnost, v níž konkrétně neidentifikuje kasační důvod dle ust. § 103 odst. 1. s. ř. s. V části A

namítá, že přípisem ze dne 5. května 2008 oznámila soudu, že navrhuje, aby bylo ve věci nařízeno jednání, ale Městský soud v Praze nevzal toto její právo v úvahu a rozhodl věc bez nařízení jednání. Tímto postupem bylo dle tvrzení stěžovatelky porušeno její ústavou zaručené právo, konkrétně pak právo na spravedlivý soudní proces a právo být účastníkem soudního řízení.

[7] V části B protestuje i proti tomu, že by měla znovu podávat návrh na zahájení předmětného řízení či podnět k příslušnému správnímu orgánu. Rozhodnout o odvolání, které podala dne 10. července 2003 proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu, je povinností Ministerstva zemědělství. Návrh, shora popsané odvolání, zde tedy existoval, řízení podle něj bylo zahájeno dle starého správního řádu (zákon č. 71/1967 Sb.) a podle § 179 nového správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.) se takto zahájená řízení dokončí podle dosavadních předpisů, žalovaný byl tedy povinen rozhodnout bez dalšího.

[8] Stěžovatelka zásadně nesouhlasí s výrokem městského soudu, podle kterého se měla u nadřízeného správního orgánu žalovaného domáhat odstranění nečinnosti a vydání rozhodnutí o účastenství, když podle jejího mínění žalovaný žádný nadřízený orgán ani nemá. Tvrzení, že nevyčerpala všechny procesní prostředky a tento nedostatek je neodstranitelný, je proto mylné.

[9] V kasační stížnosti je dále ostře vytýkáno městskému soudu, že předcházející řízení do předchozího rozhodnutí trvalo od roku července 2003 do listopadu 2006, stěžovatelka poukazuje i na to, že usnesení Městského soudu v Praze přichází až po třech letech od žaloby, která byla podána 26. listopadu 2007, a tak se celková doba od zahájení správního řízení prodloužila na více než šest let trvající maraton.

[10] V části C kasační stížnost reflektuje závěry městského soudu a napadá soud, že se v usnesení až příliš ztotožňuje se zkratkovitými námitkami žalovaného správního orgánu. Stěžovatelka zásadně nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že není dotčena na svých právech a nepřípustně obtěžuje soud, protože již není producentem cukru a nemůže jí být přidělena žádná cukerná kvóta. Zdůrazňuje proto, že v době, kdy se domáhala určení, zda je účastníkem řízení o cukerných kvótách, producentem cukru byla. Podle stěžovatelky by se v případě, že by své účastenství aktivně nevymáhala, jednalo o beztrestný návod pro správní orgány, jak postupovat, změní-li se v průběhu řízení postavení účastníka řízení. Tomuto důsledku chce kasační stížností zabránit. Zároveň tvrdí, že byla poškozena v přidělené kvótě z rezervy a v případě úspěchu u Nejvyššího správního soudu může žádat od státu odškodnění, protože jiný postih vůči nesprávnému úřednímu postupu neexistuje.

III.
Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že ji povazuje za zcela nedůvodnou. V prvé řadě pokládá žalovaný za pochybení, že stěžovatelka neuvedla, z jakého kasačního důvodu podává svou stížnost. Protože kasační stížnost se podle žalovaného musí opírat o důvody uvedené ve zmíněném ustanovení soudního řádu

správního, vyvozuje, že je namístě odmítnutí kasační stížnosti podle § 46 odst. 1 s. ř .s. jako nepřípustné ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

[12] V části B podle vyjádření žalovaného stěžovatelka účelově dezinterpretuje napadené usnesení městského soudu. Žalovaný také ve svém vyjádření vyslovil souhlas s názorem soudu, že po zrušení obou rozhodnutí je další řízení upraveno novým správním řádem. Za nepodloženou naopak považuje námitku stěžovatelky, že žalovaný nemá žádný nadřízený orgán, když toto zevrubně upravuje § 178 zákona č. 500/2004 Sb., a to i pro případ žalovaného.

[13] K části C kasačních námitek žalovaný podotýká, že stěžovatelka polemizuje především s námitkami žalovaného proti správní žalobě, nikoliv proti usnesení městského soudu a opomíná, že městský soud názory žalovaného toliko citoval, aniž by je však přejímal.

[14] Stěžovatelka totiž jednoznačně pochybila, když si neuvědomila, že na správní řízení se vztahuje již správní řád účinný od 1. 1. 2006. Chce-li se stěžovatelka úspěšně domáhat žalobou rozhodnutí soudu ve věci nečinnosti správního orgánu, musí nejprve využít institutu zakotveného ve správním řádu. To však neučinila, a proto byla její žaloba po právu odmítnuta.

[15] Žalovaný uzavírá, že stěžovatelka neuplatnila žádný důvod pro podání kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 s. ř. s., a je tedy na místě odmítnout ji jako nepřípustnou, případně zamítnout ji coby nedůvodnou.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadené usnesení v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnila stěžovatelka v podané kasační stížnosti.

[17] Stěžovatelka v předmětné kasační stížnosti sice neuvedla jmenovitě kasační důvod, ale podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu platí, že *„je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, publikovaný ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu pod č. 625/2005, www.nssoud.cz). Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že materiálně kasační stížnost splňuje důvod kasační důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[18] V prvé řadě je třeba vyrovnat se s otázkou použití dřívějšího správního řádu. Stěžovatelka zpochybňuje závěr městského soudu, že předmětné správní řízení mělo být po zrušujícím rozsudku dále vedeno podle nového správního řádu. Z výkladu ust. § 179

odst. 1 správního řádu *a contrario* nevyplývá nic jiného, než že po zrušení pravomocného správního rozhodnutí, k němuž došlo již za účinnosti správního řádu, se v dalším řízení postupuje podle tohoto procesního předpisu. Městský soud zcela správně vycházel z toho, že postup podle dosavadních procesních předpisů za účinnosti nového procesního předpisu je vždy výjimkou, která se použije pouze tam, kde tak přechodná ustanovení nového zákona výslovně stanoví (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 - 60). Na daný případ žádné z přechodných ustanovení správního řádu použít nelze.

[19] Nejvyšší správní soud plně ztotožňuje i s názorem městského soudu v tom, že nezbytnou podmínkou řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je podle ust. § 79 odst. 1 s. ř. s. bezvýsledné vyčerpání procesních prostředků, které jsou k ochraně proti nečinnosti k dispozici ve správním řízení. Uvedená podmínka vychází z celkové koncepce správního soudnictví v České republice, která je založena na subsidiaritě ochrany veřejných subjektivních práv fyzických a právnických osob ve správním soudnictví oproti ochraně, která je těmto právům poskytována v rámci veřejné správy. Před použitím některé z žalob ve správním soudnictví je tedy nutné vždy vyčerpat řádné opravné prostředky či jiné procesní prostředky nápravy, které jsou k dispozici v řízení před správním orgánem. Tato zásada je v obecné rovině vyjádřena v § 5 s. ř. s., pro jednotlivé typy žalob konkretizována v § 68 písm. a), § 79 odst. 1 a § 85 s. ř. s.

[20] Takovým prostředkem ochrany proti nečinnosti je ve správním řízení žádost k nadřízenému správnímu orgánu podle § 80 odst. 3 správního řádu. Domáhala-li se stěžovatelka ochrany před nečinností u soudu, měla tak nejprve učinit v souladu s ust. § 80 odst. 3 správního řádu u nadřízeného správního orgánu a teprve pokud by taková žádost nebyla úspěšná, mohla podat správní žalobu. Městský soud tedy neměl jinou možnost, než žalobu pro nedostatek podmínek řízení odmítnout. Chybná je i ostatně argumentace stěžovatelky, že žalovaný nadřízený správní orgán nemá. Nadřízeným orgánem ministerstva zemědělství je v souladu s § 178 správního řádu ministr zemědělství.

[21] Jestliže tedy stěžovatelka byla oprávněna obrátit se na ministra zemědělství jako na nadřízený orgán se žádostí o uplatnění opatření proti nečinnosti podle § 80 odst. 3 správního řádu, a přesto tak neučinila, jak vyplývá ze soudního spisu, správního spisu, jakož i kasační stížnosti, nevyčerpala možné prostředky ochrany před nečinností ve správním řízení. Chyběla zde tedy nezbytná podmínka řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti, a proto byla tato žaloba důvodně městským soudem odmítnuta. Nejvyšší správní soud chápe nelehkou situaci, v níž se stěžovatelka ocitla, ze subsidiarity ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví však vyplývá nutnost před vkročením do brány soudního přezkumu projít celou správní cestou.

[22] Nejvyšší správní soud v této věci navazuje na svou ustálenou judikaturu, např. na rozsudek ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, jehož nosné dvě právní věty zní: *I. Před podáním žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu je v řízení vedeném podle správního řádu č. 500/2004 Sb. třeba vždy nejprve vyčerpat procesní prostředek ochrany proti nečinnosti ve správním řízení, kterým je návrh nadřízenému správnímu orgánu dle § 80 odst. 3 správního řádu. II. Bylo-li správní rozhodnutí, které nabylo právní moci za účinnosti správního řádu č. 71/1967 Sb., správním soudem zrušeno již za účinnosti správního řádu č. 500/2004 Sb.,*

postupuje se v dalším řízení podle nového správního řádu (§ 179 odst. 1 věta druhá správního řádu č. 500/2004 Sb., a contrario).

[23] V neposlední řadě je třeba vyjádřit se k námitce porušení záruk práva na spravedlivý proces. Nejvyšší správní soud si je vědom elementární důležitosti, kterou má ústavní právo na spravedlivý proces pro výkon spravedlnosti a zachování demokratického právního státu, garantovaným Listinou a Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Plnohodnotnou součástí práva na soudní ochranu je i veřejnost soudních jednání a právo účastníka se jej s příslušnými procesními právy zúčastnit.

[24] Nejvyšší správní soud respektuje i nález Ústavního soudu ze dne 19. 6. 2008, IV. ÚS 3114/07, v němž se Ústavní soud vyslovil k povinnosti nařídit jednání ve správním soudnictví: „*K projednání věci samé nařídí předseda senátu jednání, k němuž předvolá účastníky. Uvedený imperativ adresovaný soudu platí potud, pokud nejsou splněny podmínky výluky z této povinnosti v nich taxativně obsažené. Pro tento způsob legislativně technického zakotvení třeba a contrario (bezvýhradně) vyvozovat, že případy v nich neuvedené pod aspektem ústavně zaručeného základního práva na soudní ochranu non lege artis provedeným, extenzivním výkladem podřadit nelze.*“ Konstantní judikatura Evropského soudu pro lidská práva k článku 6 (právo na spravedlivý proces) naproti tomu počítá pouze s právem na veřejné jednání a účast na něm toliko v trestním řízení a v některých oblastech správního soudnictví a civilního řízení, na tuto část správního soudnictví ale na rozdíl např. od přestupkové agendy článek 6 nedopadá.

[25] Ústavní záruky spravedlivého procesu, práva na veřejné projednání a účast na něm se však zjevně nevztahují na danou situaci, neboť vzhledem k povaze věci se nejednalo o projednání a rozhodování ve věci samé, ale prosté posouzení podmínek řízení. Je pravdou, že napadené usnesení městského soudu bylo vydáno bez jednání, ačkoliv stěžovatel s rozhodnutím bez jednání nesouhlasil, nicméně Nejvyšší správní soud odkazuje na obecný princip prostupující napříč všemi procesními odvětvími, podle něhož je jednání soudu určeno k projednání a rozhodnutí věci samé. Tento princip má svůj legislativní odraz i v ustanoveních § 49 odst. 1, § 51 odst. 1 ve vazbě na § 53 odst. 1 s. ř. s. Jestliže tedy v projednávané věci bylo napadeno usnesení městského soudu, kterým byla odmítnuta žaloba z procesních důvodů (soud nerozhodoval meritorně), nelze v nenařízení jednání soudem přes nesouhlas stěžovatelky spatřovat porušení ústavního práva na spravedlivý proces. Smyslem a účelem soudního jednání je totiž odstranit rozpory ve skutkových tvrzeních a provést dokazování, aby mohla být věc spravedlivě a bez průtahů rozhodnuta. Tento smysl soudního jednání však zjevně nelze nalézt tam, kde žaloba procesně neobstojí a soud ji odmítne pro chybějící podmínky řízení, aniž by musel o těchto rozhodných skutečnostech vést dokazování. Rovněž tato námitka proto není důvodná. V této souvislosti Nejvyšší správní soud odkazuje na rozsudek č. j. 2 Afs 86/2005 – 55, ze dne 15. prosince 2005, v němž se zdejší soud v obdobném případě shodným způsobem vyjádřil k povinnosti nařídit jednání.

[26] Dalšími argumenty, které v kasační stížnosti mířily pouze proti námitkám žalovaného ke správní žalobě, nikoli proti výroku a odůvodnění napadeného usnesení městského soudu, se Nejvyšší správní soud nezabýval.

V. Závěr a náklady řízení

[27] Kasační stížnost není důvodná. Nejvyšší správní soud uzavírá, že nezjistil namítanou nezákonnost rozhodnutí městského soudu. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. nebyl prokázán. V řízení nevyšly najevo žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), a proto zamítl Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 109 odst. 1 s. ř. s., podle něhož se o kasační stížnosti rozhoduje zpravidla bez jednání.

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměla úspěch; žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. října 2011

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu