



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **L. R.**, zast. JUDr. Jakubem Dohnalem, advokátem, se sídlem V Jámě 699/1, Praha 1, proti žalovanému: **1) Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha – Nové Město a **2) Státní zemědělský intervenční fond**, se sídlem Ve Smečkách 801/33, Praha, proti rozhodnutí žalovaného č. 1 ze dne 8. 12. 2017, č. j. 59577/2017-MZE-14112 a proti části II. rozhodnutí žalovaného č. 2 ze dne 8. 12. 2017, č. j. SZIF/2017/0726231, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2018, č. j. 14 A 97/2018 - 18,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2018, č. j. 14 A 97/2018 - 18, **se zrušuje** ve II. a III. výroku a v tomto rozsahu **se věc vrací** Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Státní zemědělský intervenční fond (dále také jen „SZIF“ nebo „žalovaný č. 2“) rozhodnutím ze dne 25. 4. 2016, č. j. SZIF/2013/0247273, žalobkyni uložil povinnost vrátit dříve poskytnuté finanční prostředky z Programu rozvoje venkova ve výši 1.031.480 Kč. Žalovaný č. 1 rozhodnutím ze dne 8. 12. 2017, č. j. 59577/2017-MZE-14112, (dále také jen „napadené rozhodnutí č. 1“), zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí žalovaného č. 2 potvrdil.

[2] SZIF dále rozhodnutím ze dne 8. 12. 2017, č. j. SZIF/2017/0726231 (dále také jen „napadené rozhodnutí č. 2“), poskytl žalobkyni Jednotnou platbu na plochu v celkové výši 227.584,96 Kč pro rok 2017 (I. výrok) a dále rozhodl, že se tato dotace odečítá od částky dotace, kterou je žalobkyně povinna vrátit na základě napadeného rozhodnutí č. 1 (II. výrok).

II.

[3] Žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), v níž za žalovaného označila Ministerstvo zemědělství, tedy žalovaného č. 1, se žalobkyně domáhala zrušení obou napadených rozhodnutí. Městský soud v záhlaví označeným usnesením (dále také jen „napadené usnesení“), v němž za žalovaného č. 2 označil SZIF, vyloučil žalobu proti napadenému rozhodnutí č. 1 k samostatnému projednání (I. výrok), žalobu směřující proti II. výroku napadeného rozhodnutí č. 2 odmítl (výrok II.) a rozhodl, že žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení (III. výrok). Městský soud dovodil, že žalobkyně v části žaloby brojí proti II. výroku napadeného rozhodnutí č. 2, které vydal SZIF jako správní orgán prvního stupně. Žalobkyně však před podáním žaloby nevyužila řádné opravné prostředky ve správním řízení. Její žaloba je tudíž v uvedené části nepřipustná podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. a) téhož zákona.

III.

[4] Proti II. výroku napadeného usnesení (o odmítnutí žaloby) se nyní žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodu tvrzené nezákonnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Navrhuje v této části napadené usnesení zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

[5] V kasační stížnosti stěžovatelka poukazuje na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48. Tvrdí, že za žalovaného označila v žalobě SZIF, který vystupoval v postavení správního orgánu prvního stupně, a žalobou brojila proti II. výroku jím vydaného rozhodnutí ze dne 8. 12. 2017 č. j. SZIF/2017/0726231. Žalobu podala dne 18. 4. 2018, tedy 15 dní poté, co žalovaný č. 1 rozhodnutím ze dne 15. 3. 2018, č. j. 9817/2018-MZE-14141, doručeným dne 3. 4. 2018 (dále také jen „rozhodnutí ze dne 15. 3. 2018“), rozhodl o odvolání podaném stěžovatelkou proti napadenému rozhodnutí č. 2 tak, že odvolání zamítl a rozhodnutí potvrdil. Městský soud měl v takové situaci postupovat v souladu se zmíněným rozsudkem kasačního soudu, věc měl projednat s odvolacím orgánem a právě jeho rozhodnutí přezkoumat.

IV.

[6] Žalovaný č. 1 uvedl, že se ke kasační stížnosti nemůže vyjádřit, neboť napadené usnesení městského soudu ani žaloba v uvedené věci mu nebyly doručeny.

[7] Žalovaný č. 2 ve svém vyjádření ke kasační stížnosti rekapituloval skutkové okolnosti případu, na základě kterých byla vydána obě napadená správní rozhodnutí, a potvrdil též skutečnosti uváděné stěžovatelkou v kasační stížnosti ohledně průběhu a výsledku odvolacího řízení, jež se vedlo ve věci přezkumu napadeného rozhodnutí č. 2. Uzavřel, že jak napadené rozhodnutí č. 2, tak i na ně navazující rozhodnutí žalovaného č. 1 ze dne 15. 3. 2018 bylo vydáno v souladu s právními předpisy.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli, že městský soud pochybil, pokud odmítl žalobu proti napadenému rozhodnutí č. 2 z důvodu nevyčerpání řádných opravných prostředků.

pokračování

Závěr městského soudu o této otázce byl totiž předčasný. V okamžiku, kdy městský soud vydal napadené usnesení, v němž bez dalšího za žalovaného č. 2 označil SZIF, neměl postaveno na jisto, zda stěžovatelka vyčerpala řádné opravné prostředky proti tomuto rozhodnutí či nikoliv.

[11] Městský soud byl povinen ze správního spisu, ve spolupráci se stěžovatelkou či alespoň dotazem u žalovaného č. 1, který ostatně byl jediným v žalobě označeným žalovaným, ověřit, zda stěžovatelka brojila před podáním žaloby proti napadenému rozhodnutí č. 2 řádnými opravnými prostředky, zde odvoláním. Stěžovatelka, která měla o průběhu řízení před žalovaným č. 1 informace, neboť byla jeho účastnicí, stejně jako žalovaný č. 1, byli s to uvedené skutečnosti městskému soudu sdělit.

[12] Kasační soud spatřuje pochybení městského soudu v tom, že bez dalšího dovodil nevyčerpání řádných opravných prostředků stěžovatelkou, ačkoliv zde byl přinejmenším rozpor v označení žalovaného (kterým byl odvolací správní orgán – Ministerstvo zemědělství) a částí petitu žaloby, v němž se stěžovatelka domáhala mimo jiné i zrušení rozhodnutí SZIF (žalovaného č. 2, kterého však jako účastníka řízení v žalobě vůbec neoznačila). V takovém případě se měl městský soud předtím, než zkoumal splnění podmínek řízení v širším slova smyslu (přípustnost žaloby), přinejmenším pokusit odstranit tento rozpor postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., nikoliv jen bez dalšího označit za účastníka řízení jako dalšího žalovaného správní orgán prvního stupně a následně žalobu jako nepřípustnou odmítnout.

[13] Za zmínku v této souvislosti stojí závěry, k nimž Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 12. 3. 2009, č. j. 3 Ads 67/2008 - 49. V něm vyslovil, že „[p]okud žaloba vyvolává pochybnosti, kdo je vlastně žalovaným, resp. zda bylo o rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodováno v odvolacím řízení, je možné tyto pochybnosti odstranit též po uplynutí lhůty pro podání žaloby. Krajský soud v návaznosti na takovéto upřesnění žalobce musí ve smyslu zásady *iura novit curia* správně identifikovat správní orgán, který rozhodoval o předmětné věci v posledním stupni. Skutečnost, že krajský soud v řízení považoval za žalovaného jiný správní orgán, než s jakým měl ze zákona jednat, považuje Nejvyšší správní soud za natolik závažné pochybení, že k němu přihlédne i bez návrhu ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s.“ Lze jen dodat, že k těmto závěrům se přihlásil Nejvyšší správní soud i ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku ze dne 19. 11. 2009, č. j. 1 Afs 88/2009 - 48.

[14] Z právě uvedeného zřetelně vyplývá, že v případě pochybností o tom, kdo je účastníkem řízení na straně žalovaného, se předpokládá odstraňování této nejasnosti ve spolupráci se žalobcem. Uvedené platí i přes to, že judikatura kasačního soudu vychází z premisy, že žalovaného v řízeních o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 a násl. s. ř. s. určuje zákon. To však v zásadě znamená pouze jediné. Nesprávný úsudek žalobce o tom, který správní orgán má být žalovaným, nemůže bez dalšího být žalobci na újmu v jeho přístupu k soudu.

[15] Výše uvedené pochybení městského soudu je tudíž vadou, jež mohla mít vliv na zákonnost napadeného usnesení. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) je naplněn.

[16] Městský soud v dalším řízení zohlední stěžovatelčina tvrzení, potvrzená též vyjádřením žalovaného č. 2 v řízení o kasační stížnosti (tvrzené skutečnosti však měl městský soud způsobem naznačeným shora zjišťovat již v řízení o žalobě) a zohlední, že o průběhu a výsledku odvolacího řízení před žalovaným č. 1, jehož předmětem byl přezkum napadeného rozhodnutí č. 2 vydaného SZIF, není mezi účastníky řízení sporu.

[17] V této souvislosti Nejvyšší správní soud pouze pro úplnost dodává, aniž to má na právě uvedené vliv, že je nesprávné tvrzení stěžovatelky, že řízení před městským soudem bylo zahájeno dne 18. 4. 2018. Ze spisu městského soudu a k němu připojeného spisu Okresního soudu v Chebu (dále jen „okresní soud“) totiž vyplývá, že v souzené věci stěžovatelka podala žalobu proti oběma napadeným rozhodnutím nejprve u okresního soudu. Žalobu odeslala uvedenému soudu dne 14. 2. 2018 faxem, který soudu došel dne 15. 2. 2018. Následně toto faxové podání doplnila předložením originálu žaloby dne 19. 2. 2018. V souladu s § 42 odst. 2 o. s. ř. byla tedy žaloba podána dne 15. 2. 2018.

[18] Okresní soud řízení o žalobě zastavil usnesením ze dne 21. 2. 2018, č. j. 10 C 47/2018 - 11. Stěžovatelku poučil, že pravomoc rozhodnout o její žalobě mají soudy rozhodující ve správním soudnictví a také ji poučil, že bude-li žaloba znovu podána ve lhůtě jednoho měsíce od právní moci usnesení o zastavení řízení, platí, že byla podána dnem, kdy došla Okresnímu soudu v Chebu (15. 2. 2018). Proti tomuto usnesení okresního soudu podala stěžovatelka odvolání, kterým brojila právě proti datu podání žaloby uvedenému v tomto usnesení. Stěžovatelčino odvolání ale tentýž soud podle § 208 odst. 1 o. s. ř. odmítl jako opožděné usnesením ze dne 21. 3. 2018, č. j. 10 C 47/2018 - 16. V takovém případě nabylo usnesení o zastavení řízení ze dne 21. 2. 2018 právní moci, jako by odvolání nebylo podáno, tj. dne 17. 3. 2018. Lhůta jednoho měsíce k podání žaloby u správních soudů podle § 72 odst. 3 s. ř. s. tedy běžela již ode dne následujícího po právní moci usnesení ze dne 21. 2. 2018 a uplynula dne 17. 4. 2018. Tohoto dne také stěžovatelka žalobu u městského soudu podala. Vzhledem k právní fikci vyplývající z § 72 odst. 3 s. ř. s. platí, že žaloba byla podána dnem, kdy došla soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení a v souzené věci k tomu došlo dne 15. 2. 2018.

[19] Městský soud při zkoumání podmínek řízení sice posuzoval, zda je stěžovatelčina žaloba přípustná, tj. zda byly vyčerpány řádné opravné prostředky před jejím podáním, nezabýval se však tím, zda tento stav trvá i v době jeho rozhodování. Přitom podle § 64 s. ř. s. ve spojení s § 103 o. s. ř., *kdykoliv za řízení přiblíží soud k tomu, zda jsou splněny podmínky, za nichž může rozhodnout ve věci samé*. A v době, kdy městský soud vydal napadené usnesení, podle nesporných tvrzení účastníků řízení již stěžovatelce bylo doručeno a bylo také v právní moci rozhodnutí ze dne 15. 3. 2018. V době rozhodování městského soudu tedy podmínka řízení spočívající ve vyčerpání řádných opravných prostředků byla splněna.

[20] I pro právě uvedené je nezbytné, aby se městský soud nejprve znovu zabýval, a to zejména ve spolupráci se stěžovatelkou postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., vyjasněním okruhu účastníků řízení na straně žalovaného a předmětu soudního přezkumu. Městský soud v této souvislosti zejména zváží, zda účastníkem řízení má být i nadále také žalovaný č. 2, který nebyl v žalobě jako žalovaný vůbec označen, a zda skutečně má být předmětem soudního přezkumu napadené rozhodnutí č. 2. Přitom vezme v potaz, že „*z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů I. a II. stupně jeden celek*“ (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 7. 2009, č. j. 7 Afs 43/2009 - 75).

[21] Po vyjasnění uvedených okruhů otázek městský soud opětovně posoudí, zda jsou splněny podmínky řízení a v návaznosti na to nově rozhodne.

[22] Ačkoliv kasační stížnost směřovala pouze proti II. výroku napadeného usnesení, na tomto výroku je závislý též výrok o nákladech řízení (III. výrok napadeného usnesení). Kasační soud

pokračování

proto rozhodl též o zrušení tohoto závislého výroku, jak vyplývá z výrokové části nynějšího rozsudku.

VI.

[23] Kasační stížnost je z důvodů shora vyložených opodstatněná, a proto Nejvyšší správní soud napadené usnesení ve II. a III. výroku zrušil podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a vrátil věc v tomto rozsahu městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] V novém rozhodnutí městský soud rozhodne současně též o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. prosince 2019

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu