



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Viktora Kučery a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **statutární město Karviná**, se sídlem Fryštátská 72/1, Karviná, zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti žalovanému: **Státní fond životního prostředí**, se sídlem Kaplanova 1931/1, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2020, č. j. 6 A 186/2018 - 55,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2020, č. j. 6 A 186/2018 - 55, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení v záhlaví označeného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta jeho žaloba na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného.

[2] Stěžovatel původně podal žalobu na vydání bezdůvodného obohacení k Obvodnímu soudu pro Prahu 4. Ten však usnesením ze dne 16. 10. 2018, č. j. 19 C 123/2017 - 40, vyslovil svou věcnou nepříslušnost k projednání a rozhodnutí věci, neboť stěžovatel se domáhal zaplacení částky 965 411 Kč, kterou mu žalovaný nejprve poskytl v rámci dotace ve výši 24 340 824 Kč na realizaci akce „*Karviná rozšíření kanalizace*“ a později stěžovatele vyzval k jejímu vrácení s tím, že zde právě v částce 965 411 Kč vznikl přeplatek na dotaci v „*důsledku změny směnného kurzu eura vůči CZK*.“ Stěžovatel tuto částku v souladu se zásadou hospodárnosti žalovanému vrátil, aby se příp. tato částka dále nezvyšovala (z důvodu úročení), nicméně s právními důvody jejího vrácení nikdy nesouhlasil. Dále proto žalovaného několika přípisy vyzýval, aby mu tuto částku opětovně poskytl v souladu s rozhodnutím a smlouvou o poskytnutí podpory, resp. dotace. Obvodní soud pro Prahu 4 dospěl k závěru, že k projednání věci jsou věcně příslušné soudy rozhodující ve správním soudnictví, neboť poskytování dotací spadá do oblasti veřejných financí. Současně uvedl, že obrany se lze domáhat v řízení na ochranu před nezákonným zásahem, který může představovat jak výzva k vrácení dotace, tak zadržování

žalovaných finančních prostředků, aniž by hodnotil jejich oprávněnost. Postoupil proto podanou žalobu postupem podle § 104b odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“), k projednání a rozhodnutí městskému soudu.

II. Rozhodnutí městského soudu

[3] Městský soud nejprve zkoumal podmínky řízení a dospěl k závěru, že žaloba byla podána opožděně. Stěžovatel se totiž o tvrzeném zásahu dozvěděl dne 30. 3. 2015, kdy mu byla doručena výzva k vrácení žalované částky jako přeplatku na dotaci. Za nejzazší moment, kdy se o zásahu mohl dozvědět, pak městský soud označil 29. 4. 2015 – den, kdy stěžovatel předmětnou částku vrátil. Jelikož stěžovatel podal žalobu k Obvodnímu soudu pro Prahu 4 až dne 27. 4. 2017 (soudu došla dne 2. 5. 2017), zcela zjevně tak učinil po uplynutí subjektivní dvouměsíční lhůty. Žalobu stěžovatele proto městský soud odmítl dle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

III. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Rozhodnutí městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, ve které polemizoval s názorem městského soudu ohledně subjektivní dvouměsíční lhůty k podání zásahové žaloby. Zdůraznil, že otázka nezákonného zásahu je velmi složitá nejen pro laiky, ale také pro právní profesionály. Odmítnutí žaloby vnímá jako bránění přístupu ke spravedlnosti, neboť je vytvořen tak zavádějící systém běhu lhůt, že je pro laickou veřejnost nerozpoznatelný. Současně uvedl, že žaloba měla být postoupena ke Krajskému soudu v Ostravě, nikoli městskému soudu.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že podaná kasační stížnost nesplňuje podmínky podle § 103 odst. 1 s. ř. s. Kasační stížnost je pouhou polemikou, která nemůže mít vliv na uplynutí zákonem stanovených lhůt. Uvedl, že stěžovatel je statutárním městem, které disponuje dostatečným odborným aparátem. Rozhodně jej nelze vnímat jako laika, toto tvrzení obsažené v kasační stížnosti považuje za hrubě zavádějící a účelové. Stěžovatel považoval za neoprávněný zásah již výzvu k vrácení části dotace, tvrzení obsažená v kasační stížnosti jsou pouze účelová s cílem upozadit zcela špatně zvolený žalobní typ a zmeškání lhůty.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[6] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[7] Kasační stížnost je důvodná.

[8] Stěžovatel napadl kasační stížností usnesení městského soudu o odmítnutí žaloby. V takovém případě lze kasační stížnost oprít pouze o důvody nezákonnosti tohoto rozhodnutí podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Kasační stížnost nesměruje proti meritornímu rozhodnutí městského soudu, proto ani Nejvyšší správní soud nemůže přezkoumávat zákonnost toho, co podání žaloby předcházelo. Předmětem přezkumu Nejvyššího správního soudu může být pouze otázka, zda městský soud postupoval správně, když žalobu stěžovatele odmítl (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98, č. 625/2005 Sb. NSS). Nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. může obecně spočívat také v nesprávném posouzení právní otázky soudem

pokračování

(např. aplikuje-li soud výlukou ze soudního přezkumu, která na věc nedopadá), nebo v nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, zejména skutkových (např. odmítne-li soud podání pro opožděnost, ačkoliv rozhodné skutečnosti nezjistil), popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek, že došlo k odmítnutí návrhu a tím i odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky. Jinou vadu řízení tak může představovat postup soudu, který ač vázán § 37 odst. 5 s. ř. s., nevyzve podatele k opravě nebo odstranění vad podání a o následcích neodstranění vady ve lhůtě k tomu stanovené účastníka řádně nepoučí; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 - 128.

[9] Jádrem sporu je otázka splnění podmínek řízení – a sice podmínky týkající se včasnosti podané žaloby. Včasnost podaného návrhu patří mezi podmínky řízení, bez nichž není možné návrh meritorně projednat. Ještě před tím si však měl městský soud učinit úsudek o tom, zda se opravdu jedná o věc spadající do pravomoci, resp. věcné příslušnosti správních soudů, a podle toho v dalším řízení postupovat; srov. § 46 odst. 2 a 3 s. ř. s., jenž je zrcadlovým ustanovením k § 104b o. s. ř., podle něhož postupoval Obvodní soud pro Prahu 4.

[10] Přestože se jedná o otázku poskytování dotací, přičemž právní vztah vzniklý poskytnutím dotace lze obecně charakterizovat jako veřejnoprávní (přiměřeně srov. zejm. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 7. 5. 2010, č. j. Konf 14/2010 - 8, č. 2115/2010 Sb. NSS, či ze dne 5. 8. 2010, č. j. Konf 23/2010 - 6), prostý fakt, že dotace představuje veřejné prostředky, ještě nutně nemusí značit, že o dané věci přísluší rozhodovat správním soudům, jak zjednodušeně popsal Obvodní soud pro Prahu 4 v usnesení ze dne 16. 10. 2018, č. j. 19 C 123/2017 - 40, o postoupení věci podle § 104b odst. 2 o. s. ř. S ohledem na obsah žaloby původně podané právě k Obvodnímu soudu pro Prahu 4 se zdá, že mezi stranami je fakticky veden spor o platbu (části) dotace, nikoli např. o nesplnění, resp. porušení dotačních podmínek (typicky pro porušení pravidel pro zadání veřejné zakázky), přičemž stěžovatel původně podal žalobu na vydání bezdůvodného obohacení – k tomu přiměřeně srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 30. 6. 2006, č. j. Konf 132/2005 - 7, č. 955/2006 Sb. NSS, dle kterého *„je-li podání podle svého označení i obsahu žalobou na vydání bezdůvodného obohacení, přísluší rozhodovat o něm soudu v občanském soudním řízení. Soud nemůže popřít svou pravomoc jen proto, že podle jeho názoru by se měl žalobce domáhat sporné částky za použití prostředků správního (resp. daňového) řízení.“*

[11] Posouzení pravomoci a příslušnosti je posouzením podmínek řízení na straně soudu, které už z logiky věci musí být zkoumány na prvním místě hned po zahájení řízení – zde: po postoupení věci, což městský soud neučinil. Na posouzení těchto základních procesních podmínek městský soud zcela rezignoval a vyšel z prostého faktu, že podaná žaloba je opožděná, aniž by však stěžovatele vyzval postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s. k doplnění a úpravě jeho žaloby, jejíž obsah a petit evidentně nevyhovoval žádnému ze tří základních žalobních typů, mezi nimiž lze volit ve správním soudnictví: a) žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, b) žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu a c) žaloba na ochranu před nezákonným zásahem. Každý z uvedených žalobních typů lze použít v odlišné situaci a přípustnost každého z nich záleží na charakteru úkonu (resp. jeho absenci), proti němuž směřuje. Právě k tomu měl městský soud stěžovatele vyzvat; bez jasné konkretizace toho, proti čemu stěžovatel svým návrhem směřuje a čeho se vlastně domáhá, vč. tomu odpovídající úpravy petitu, totiž nemohl posoudit svoji pravomoc; k nutnosti odstranění vad žaloby před posouzením pravomoci soudu srov. *mutatis mutandis* usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 11. 2. 2020, č. j. Konf 49/2018 - 28, č. 4010/2020 Sb. NSS.

[12] Jednoduše řečeno, bez výzvy k odstranění vad žaloby a vyjasnění, co má být předmětem řízení a zda vůbec tento předmět podléhá kognici správního soudu, nemohl městský soud posoudit svoji pravomoc a věcnou příslušnost ve věci rozhodnout, a tím spíše nemohl žalobu odmítnout pro opožděnost.

[13] Podaná kasační stížnost je proto důvodná, jelikož městský soud nepostupoval podle § 37 odst. 5 s. ř. s., a tudíž neměl postaveno na jisto, čeho se stěžovatel vlastně domáhá; dopustil se tím jiné vady řízení před soudem, která mohla mít za následek odmítnutí soudní ochrany, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky, v důsledku čehož je napadené usnesení nezákonné; viz § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a k němu shora citovanou judikaturu (bod 8). V dalším řízení bude na městském soudu, aby vyzval stěžovatele k odstranění vad jeho žaloby a poté posoudil svou pravomoc ve věci rozhodnout. Teprve pokud – po doplnění a úpravě žaloby – dospěje k závěru, že opravdu není dána civilní pravomoc, bude možno se zabývat otázkou včasnosti žaloby, a to v závislosti na úpravě a konkretizaci žaloby, z níž musí být jasné, čeho se stěžovatel domáhá.

[14] Ve vztahu k zásahové žalobě je přitom nutno důrazně upozornit na to, že § 84 odst. 1 s. ř. s. vymezuje pro podání zásahové žaloby dvě lhůty: subjektivní dvouměsíční (ode dne, kdy se žalobce o nezákonném zásahu dozvěděl) a objektivní dvouletou (ode dne, kdy k zásahu došlo). Pro včasnost zásahové žaloby musí být splněny obě tyto lhůty – při jejich kombinaci platí základní právně teoretické pravidlo, že lhůta pro podání žaloby skončí uplynutím lhůty subjektivní, nejpozději však uplynutím lhůty objektivní. Judikatura správních soudů rozlišuje při stanovení počátku běhu objektivní lhůty zásahy trvající a jednorázové, resp. jednorázové s trvajícím důsledkem, které však nejsou z hlediska běhu lhůt samostatnou třetí kategorií. Od povahy těchto zásahů se odvíjí také lhůta pro podání žaloby. Je-li zásah jednorázový, počne objektivní lhůta pro podání žaloby běžet právě tímto zásahem – konkrétně stanoveným okamžikem, kdy k zásahu došlo. Subjektivní lhůta se odvíjí od okamžiku, kdy se do sféry jednotlivce dostaly potřebné informace (viz výše). Je-li však zásah trvající, nemůže lhůta k jejímu podání uplynout; v takovém případě totiž zásah nebyl ukončen, dochází k němu každý den znovu. Rovněž lhůta k podání žaloby začíná běžet každý den znovu, neboť o neukončeném trvajícím zásahu se jednotlivec „dozvídá“ každým dalším dnem; blíže viz náleze Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/18, N 94/89 SbNU 387 – věc *EUROVIA*.

[15] K tomu, aby bylo možné učinit závěr, že již lhůta k podání zásahové žaloby uplynula, musí být nejprve postaveno na jisto, o jaký typ zásahu ve smyslu výše uvedeného se jedná. To určuje sám žalobce, příp. po poučení a výzvě soudu tím, jak tvrzený zásah v podané žalobě vymezí. Pokud jde o pravdivost tvrzení žalobce (zda k zásahu do jeho práv skutečně došlo a zda byl tento zásah nezákonný), to je otázkou jinou – a sice otázkou důvodnosti podané žaloby. Jedná se již o věcný přezkum podané žaloby, tj. zda soud žalobě vyhová, či ji zamítne; srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 9. 2007, č. j. 9 Aps 1/2007 - 68, č. 1382/2007 Sb. NSS, jakož i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS. Výjimku tvoří situace, kdy je zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě vůbec nemůže být vzhledem ke své povaze, povaze jeho původce či jiným okolnostem zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. Pakliže chybí podmínka řízení spočívající v přípustitelném (plausibilním) tvrzení nezákonného zásahu (tj. vůbec nelze připustit, že by se pojmově o zásah mohlo jednat), je namíste žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Posledně uvedený závěr vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015 - 160, č. 3687/2018 Sb. NSS, bod 63; přestože byl tento rozsudek výše uvedeným nálezem Ústavního soudu ve věci *EUROVIA* zrušen, tato výjimka ohledně odmítnutí zásahové žaloby je v judikatuře správních soudů i nadále respektována; viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 12. 7. 2018, č. j. 2 As 93/2016 - 138, a ze dne 26. 2. 2020, č. j. 7 As 320/2019 - 26.

pokračování

[16] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu přitom v rozsudku č. j. 7 As 155/2015 - 160 podrobně popsal metodologii postupu při posuzování přípustnosti a důvodnosti zásahové žaloby; proti této metodologii Ústavní soud ničeho nenamítal. Právní názory rozšířeného senátu je proto potřeba i nadále respektovat s tím, že „[...] pro účely posouzení včasnosti žaloby si musí soud v řadě ohledů udělat jasno v tom, zda jednání, jež je žalobcem označováno za nezákonný zásah, se vskutku událo, a jaké jsou relevantní okolnosti, za nichž se tak stalo, tedy jakou má napadený akt povahu a čeho se týká. Dále si musí ujasnit, pokud vsutku k jednání došlo, kdy se relevantní informace o něm dostaly do sféry žalobce. Bez postavení uvedených skutečností na jisto, jen na základě pouhých tvrzení žalobce, není-li na první pohled z nich opožděnost zřetelná, nemůže soud včasnost žaloby posoudit. Soud si proto musí v první řadě ozřejmit, jaké jednání veřejné správy žalobce označuje za nezákonný zásah. Musí žalobce, případně i postupem podle § 37 odst. 5 s. ř. s., „přimět“ k natolik jednoznačnému a konkrétnímu (zejména skutkovému) popisu uvedeného jednání, aby bylo možno v dalším kroku zkoumat, zda, kdy a za jakých okolností se takto specifikované jednání vsutku odebralo, případně zda, kdy a za jakých okolností se udály další skutečnosti rozhodné pro posouzení včasnosti žaloby (zejm. kdy se do sféry žalobce dostaly relevantní informace o dotýcném jednání). Závěry soudu, které učiní na základě výše popsaného dvoustupňového postupu (nejprve dostatečná konkretizace tvrzení žalobce, poté ověření, zda odpovídají skutečnosti, příp. v jakých ohledech se skutečnost od tvrzení liší), budou logicky záviset na výsledku zjištění. Soud může zjistit (i po případném upřesnění a ujištění se, že je správně chápe), že tvrzení žalobce popisují jednání nebo jiný objektivně existující jev, který z povahy věci nezákonným zásahem být nemůže“; viz body 60 až 62 rozsudku rozšířeného senátu (pozn. důraz přidán Nejvyšším správním soudem).

[17] V nyní projednávané věci podal stěžovatel původně žalobu na vydání bezdůvodného obohacení na straně žalovaného, které mělo spočívat v opětovném nevyplacení vrácené části dotace – žalované částky. Z hlediska žalobního tvrzení a tím i vymezení tvrzeného nezákonného zásahu by tedy teoreticky přicházel v úvahu nejen zásah spočívající ve výzvě k vrácení části dotace (bez ohledu na důvodnost tohoto zásahu), ale také v případném dalším zadržování finančních prostředků, které sice stěžovatel na základě výzvy žalovanému vrátil, ovšem požadoval jejich opětovné vyplacení, neboť k jejich zadržování neměl žalovaný podle názoru stěžovatele žádný právní důvod. Stěžovatel totiž v žalobě namítal, že nesouhlasil s právními důvody vydané výzvy, nicméně „k úhradě došlo toliko proto, aby neběžely úroky, a částka nenarůstala (zákonná zásada hospodárnosti jednotky územní samosprávy)“. Následně proto žalovanému zasílal přípis, kterými se jej snažil přimět k opětovnému vyplacení „zadržované“ části vrácené dotace.

[18] Dlužno dodat, že tyto aspekty projednávané věci zmínil již Obvodní soud pro Prahu 4 v usnesení ze dne 16. 10. 2018, č. j. 19 C 123/2017 - 40, kterým postoupil žalobu městskému soudu, když výslovně uvedl, že v dané věci je „dána pravomoc soudů ve správním soudnictví podle ust. § 4 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu podle ust. § 82 a násl. o s. ř.), když tento dopis, který není správním rozhodnutím, obsahující výzvu k vrácení představuje právě onen tvrzený nezákonný zásah či pokyn správního orgánu. Civilní soud proto nemá pravomoc rozhodnout o vrácení těchto finančních prostředků, neboť žalobkyně měla postupovat podle ust. § 82 a násl. s. ř. s. Tímto nezákonným zásahem je i zadržování (soud nehodnotí jeho oprávněnost) žalovaných finančních prostředků žalovanou, proto nadepsaný soud podanou žalobu právně kvalifikoval jako žalobu, kterou se žalobkyně domáhá ochrany před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením orgánu mocí vykonané“; (pozn. důraz přidán Nejvyšším správním soudem).

[19] Jak však již bylo naznačeno shora (bod 10), v daném případě se spor mezi oběma stranami jeví jako spor o platbu (části) dotace, který však není důsledkem nedodržení podmínek dotace nebo porušení rozpočtové kázně ze strany stěžovatele (kdy by jako příjemce dotace v přímé souvislosti s ní porušil povinnosti stanovené právním předpisem nebo nedodržel účel dotace nebo podmínky, za kterých byla dotace poskytnuta). Tato skutečnost, stejně jako naznačené rozlišování týkající se charakteru zásahu (trvajícím vs. jednorázovým) má zásadní dopad na závěr ohledně existence či rozsahu pravomoci soudu potažmo práva na přístup k němu, resp. odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), což stěžovatel v kasační stížnosti důvodně namítal.

[20] Závěrem, již jen pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že další námitkou stěžovatele týkající se postoupení věci nesprávnému soudu se blíže nezabýval, neboť nesměřuje proti kasační stížnosti napadenému usnesení městského soudu; mívá se tak s podstatou nyní souzené věci, kterou byla otázka včasnosti žaloby a dalších podmínek řízení.

V. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, neboť městský soud podanou žalobu odmítl, ač pro takový postup nebyly splněny podmínky. Proto napadené usnesení městského soudu s odkazem na § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[22] V dalším řízení je městský soud vázán vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí o věci rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 14. prosince 2020

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu