



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **PRAGON s.r.o.**, se sídlem Imrychova 883/9, Praha 4, zast. JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 8. 12. 2020, č. j. 63328/2020-MZE-11181, za účasti: **„HABEAS CORPUS“**, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, a **Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek**, se sídlem Ocelkova 643/20, Praha 9, obě zast. JUDr. Petrem Folprechtem, advokátem se sídlem Nádražní 344/23, Praha 5, v řízení o kasačních stížnostech žalobkyně, „HABEAS CORPUS“ a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny, spolek, proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 10. 2. 2021, č. j. 14 A 28/2021 - 41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnosti **s e z a m í t a j í**.
- 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] V záhlaví citovaným rozhodnutím žalovaný zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí ze dne 15. 9. 2020, č. j. 45767/2020-MZE-18111, kterým bylo ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“ nebo „s. ř.“), rozhodnuto o námitce systémové podjatosti úředních osob podané žalobkyní.

[2] Žalobou podanou Městskému soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení citovaného rozhodnutí žalovaného. Městský soud konstatoval, že brojila proti procesnímu rozhodnutí, kterým se pouze upravuje vedení řízení před správním orgánem a přezkoumávání napadeného rozhodnutí proto nespadlo do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Nebyla splněna podmínka řízení, přičemž se jednalo o neodstranitelný nedostatek podmínek řízení. Poukázal k tomu také na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se opakovaně touto problematikou zabývala. Městský soud přihlédl i k tomu, že žalobkyně označila žalobu jako „žalobu na ochranu před nezákonným zásahem správního

orgánu“. Konstatoval, že ochrany před nezákonným zásahem se lze domáhat pouze tehdy, pokud není žalobou napadáno rozhodnutí správního orgánu, přičemž v dané věci žalobkyně zcela zjevně rozhodnutí správního orgánu napadala. Postupoval proto shora uvedeným způsobem. Na okraj připomenul, že dřívější judikatura dovodila i to, že prostřednictvím žaloby na ochranu před nezákonným zásahem nelze zkoumat nezákonnost jednotlivých procesních úkonů správního orgánu, které zpravidla směřují k vydání rozhodnutí a samy o sobě nepředstavují zásah správního orgánu do práv účastníka. Na výsledku by proto nezměnilo nic ani to, pokud by i přes uvedené považoval žalobu za žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť i v takovém případě by ji musel odmítnout. Nebylo by proto účelné žalobkyni vyzývat k úpravě žaloby, neboť ta by nic nezměnila na konečném výsledku rozhodnutí. Pro uvedené netrval ani na zaplacení soudního poplatku.

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně a osoby HABEAS CORPUS a Unie příznivců Tradiční čínské medicíny (dále jen „stěžovatelky“) kasační stížnosti z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Stěžovatelky namítaly, že městský soud nesprávně odmítl žalobu, aniž by se zabýval jednotlivými námitkami v ní uplatněnými. Z tohoto důvodu považovaly napadené usnesení za nepřezkoumatelné. Městský soud nepřihlédl ani k doplnění žaloby a nereflektoval ho v napadeném usnesení. Nepřihlédl ani k návrhu na přibrání osob zúčastněných na řízení a nebylo ani jasné, zda tyto osoby obeslal. Pochybil i žalovaný, neboť bránil nahlédnutí do spisu a se spisem manipuloval. Městský soud si měl uvědomit vážnost situace a na základě skutkových okolností měl žalobu přijmout a vyzvat žalovaného k podání stanoviska a provést navržené důkazy. Nic z toho však neučinil a žalobu bez dalšího odmítl. Poukázaly k tomu na doplnění žaloby podané městskému soudu. Stěžovatelky trvaly na důvodech uvedených v tomto doplnění žaloby i na provedení důkazů uplatněných v žalobě a jejím doplnění.

[5] Stěžovatelky nesouhlasily ani s uplatněním judikatury Nejvyššího správního soudu, na niž poukázal městský soud v napadeném usnesení.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[6] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasačních stížností, a proto přezkoumal jimi napadené usnesení městského soudu v rozsahu a v rámci kasačních stížností uplatněného důvodu a ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnosti nejsou důvodné.

[8] Stěžovatelky namítaly jednak nepřezkoumatelnost napadeného usnesení a jednak nesprávný postup městského soudu, který žalobu odmítl, aniž by posoudil v ní uplatněné námitky a zohlednil navrhované důkazy. Pochybil také v tom, že nezohlednil poukazované osoby zúčastněné na řízení.

[9] Zdejší soud předesílá, že v posuzovaném případě stěžovatelky kasačními stížnostmi napadly 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,

pokračování

publikovaný pod 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.

[10] Městský soud žalobu odmítl, neboť shledal, že napadené rozhodnutí nespadlo do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví. Jednalo se totiž o rozhodnutí, 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 podléhá samostatnému soudnímu přezkumu, či nikoli, a zda se městský soud dopustil procesních pochybení.

[11] 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.

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

[13] 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.

[14] Ačkoli v nyní souzené věci žaloba byla označena jako „Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem...“, z obsahu tohoto podání bylo zřejmé, že směřuje proti rozhodnutí žalovaného specifikovanému v záhlaví tohoto rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o rozkladu proti rozhodnutí o systémové námitce podjatosti.

[15] 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, publ. pod č. 114/2004 Sb. NSS, zdejší 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.).“

[16] 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. Zdejší soud totiž např. v rozsudku ze dne 11. 10. 2007, č. j. 4 As 46/2007 - 75, dovedl, že dané závěry se plně uplatní s ohledem na podobnou úpravu daného institutu i v případě řízení dle obecných předpisů o správním řízení.

[17] 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. Rozhodnutí žalovaného spolu s předchozím rozhodnutím nezasahuje do veřejných subjektivních práv, a proto takové rozhodnutí nespadá ani pod definici § 65 odst. 1 s. ř. s.

[18] Nejvyšší správní soud souhlasí i s argumentací městského soudu týkající se označení žaloby jako žaloby „na ochranu před nezákonným zásahem“. Odhlédne-li zdejší soud od toho, že žaloba je na samé hranici srozumitelnosti (jako je tomu ostatně i v případě kasačních stížností, a to i přes to, že stěžovatelky jsou zastoupeny advokátem, který by měl dbát na obsah a úroveň podání adresovaného Nejvyššímu správnímu soudu), je nutné připomenout, že v nyní projednávané věci bylo výsledkem řízení shora uvedené rozhodnutí, proti němuž byly v podané žalobě vzneseny námitky. Jak připomenul již městský soud, ochrany před nezákonným zásahem správního orgánu se lze domáhat pouze za předpokladu, že není žalobou napadáno správní rozhodnutí, což v nyní projednávané věci (jak je uvedeno) splněno nebylo. Zároveň je 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. 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, publ. pod č. 720/2005 Sb. NSS). Zároveň však městský soud správně připomenul, že judikatura i v případě žalob na ochranu před nezákonným zásahem dovedla, že nelze podrobovat testu zákonnosti jednotlivé procesní úkony správního orgánu. I v případě, kdy by mohl městský soud považovat žalobu za uvedený žalobní typ, nemělo by to žádný vliv na výsledek jeho rozhodnutí.

[19] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedeného konstatuje, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl. Shora poukazovaným závěrům ostatně odpovídá i další ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, na niž zcela správně odkázal již městský soud, a zdejší 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 požadovaly stěžovatelky v nyní projednávané věci. Bylo by také zcela bezpředmětné se zabývat případnou existencí osob zúčastněných na řízení,

pokračování

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 žalobkyni 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.].

[20] Nad rámec shora uvedeného k argumentaci stěžovatelek, které pocít'ují „nespravedlnost“, považuje Nejvyšší správní soud za nutné doplnit, 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 jej 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

[21] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnosti proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[22] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky, které neměly v řízení úspěch, nemají právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 16. června 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu