



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **H. s. S.**, zastoupeného advokátem Mgr. Martinem Vovsíkem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo ze zemědělství se sídlem**, Těšnov 17, Praha 1, **za účasti:** Pozemkový fond České republiky se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2005 č. j. 8 Ca 19/2005 - 35,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze odmítl v záhlaví uvedeným usnesením žalobu podanou žalobcem proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 10. 11. 2004 čj. 31761/04-11000, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 16. 6. 2004 čj. 42728/03-7040/16230, kterým bylo v mimoodvolacím řízení podle ust. § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), změněno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 23. 9. 2003 čj. ŽP/7197/03, vydané v odvolacím řízení ve věci uznání honitby C. podle ust. § 29 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, tak, že rozhodnutí Městského úřadu Stříbro ze dne 18. 7. 2003 čj. 592/03-206/A5-ŽP se zrušuje a věc se vrací k novému projednání a rozhodnutí.

Městský soud v Praze dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí nezaložilo, nezměnilo, nezrušilo ani závazně neurčilo práva a povinnosti žalobce. Věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí, nejedná se tudíž o rozhodnutí správního orgánu ve věci samé, nýbrž o procesní rozhodnutí. Soud rovněž odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu

č. j. 5 A 104/2002 - 34. Žalobu proto odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

V kasační stížnosti žalobce uplatnil důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy pro tvrzenou nezákonnost odmítnutí žaloby.

Žalobce uvedl, že považuje právní názor Městského soudu v Praze za nesprávný. V řízení o kasační stížnosti by mělo být posouzeno, zda je rozhodnutí vydané v rámci přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení rozhodnutím, které je způsobilé k soudnímu přezkumu, či zda je toto rozhodnutí a priori ze soudního přezkumu vyloučeno.

Tento právní názor beze zbytku platí u správních rozhodnutí odvolacích, kdy odvolací správní orgán ruší rozhodnutí správního orgánu prvostupňového a věc mu vrací k novému projednání a rozhodnutí. Prvostupňové rozhodnutí totiž v mezidobí nenabývá právní moci a nestává se vykonatelným. Toto rozhodnutí tedy nezakládá, nemění, neruší a ani závazně neurčuje práva a povinnosti účastníků. Takové účinky má až nové rozhodnutí prvostupňového orgánu, případně odvolacího orgánu, a to po nabytí právní moci a vykonatelnosti.

V projednávané věci však ve správním řízení bylo nejprve vydáno rozhodnutí Městského úřadu Stříbro o uznání společenství honitby. K odvolání Pozemkového fondu ČR pak Krajský úřad Plzeňského kraje napadené rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí správního orgánu I. stupně tak nabylo právní moci a stalo se vykonatelným. Žalobce na základě nabytí právní moci rozhodnutí nabyl právo myslivosti podle § 2 písm. h) zák. č. 449/2001 Sb., o myslivosti, které byl oprávněn vykonávat podle § 2 písm. m) téhož zákona v předmětné honitbě jako její držitel. Podle § 32 odst. 1 téhož zákona vzniklo žalobci jako držiteli honitby právo honitbu sám využívat nebo ji pronajímat.

Následně byl podán návrh na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu. Na podkladě tohoto návrhu Ministerstvo zemědělství změnilo rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, a to tak, že se zrušuje rozhodnutí Městského úřadu Stříbro a věc se mu vrací k novému projednání a rozhodnutí. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal rozklad. O rozkladu rozhodl ministr zemědělství rozhodnutím, jehož zrušení se žalobce v tomto řízení před soudem domáhá.

Žalobou napadené rozhodnutí tak podle názoru žalobce zrušilo jeho práva získaná na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje.

Žalobce považuje za samozřejmé, že žalobou napadeným rozhodnutím správní řízení nekončí, ale naopak bylo v podstatě opětovně zahájeno. Je však třeba si uvědomit, že správní orgány nižšího stupně jsou vázány právním názorem vyšších správních orgánů. Řízení tedy musí skončit vydáním rozhodnutí, které bude respektovat právní názor těch orgánů, které rozhodovaly v řízení mimo odvolacím. Lze důvodně předpokládat, že v řízení bude vydáno pravomocného rozhodnutí v neprospěch žalobce. Ať již správní řízení skončí jakýmkoliv způsobem, žalobou napadeným rozhodnutím žalobce minimálně v době do skončení správního řízení o uznání honitby přišel o svá práva získaná na základě tehdy pravomocného a vykonatelného rozhodnutí.

Žalobce připomíná, že v rámci přezkoumání v mimoodvolacím řízení je nutno dbát na to, aby práva nabytá v dobré víře byla do nejméně dotčena. Pokud by rozhodnutí o přezkoumání v mimoodvolacím řízení nepodléhala soudnímu přezkumu, pak by dodržení této zákonné povinnosti správního orgánu nebylo soudně přezkoumatelné. Podle ust. § 68

odst. 1 správního řádu je možné správní rozhodnutí v řízení o jeho přezkoumání zrušit ve lhůtě do tří let od jeho právní moci. Lze si tak představit případ, kdy bude zamítnuta žaloba o přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí, avšak nadřízený správní orgán po skončení soudního řízení správní rozhodnutí vydané v mimoodvolacím řízení zruší, když zaujme na věc jiný právní názor. Nezákonnost rozhodnutí nadřízeného správního orgánu by nemohla být soudem odstraněna, neboť by toto rozhodnutí nepodléhalo soudnímu přezkumu.

Žalobce nesouhlasí s tím, že by soudnímu přezkumu nepodléhalo žádné procesní rozhodnutí, ale toliko rozhodnutí meritorní. Žalobce je toho názoru, že byť je napadené rozhodnutí procesního charakteru a nejedná se tedy o rozhodnutí meritorní, přesto tímto rozhodnutím došlo ke zkrácení jeho práv. Z tohoto důvodu by pak toto rozhodnutí mělo podléhat soudnímu přezkumu.

Žalobce navrhl, aby napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Žalobce dodatečně doplnil právní argumentaci obsaženou v kasační stížnosti tak, že považuje za nelogické a odporující zásadě přezkumu správních rozhodnutí soudem, aby v rámci jednoho správního řízení jedno rozhodnutí bylo předmětem přezkumu v rámci správního soudnictví, avšak druhé rozhodnutí v totéž správním řízení, které je procesně o dva stupně výše, nebylo předmětem přezkumu v rámci správního soudnictví. Jestliže bylo rozhodnutí krajského úřadu předmětem správního soudnictví, pak tím spíše musí být předmětem správního soudnictví rozhodnutí v téže věci procesně o dva stupně vyšší.

Žalovaný ani zúčastněná osoba se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud, vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.), posoudil kasační stížnost takto:

Podle ust. § 65 odst. 1 s. ř. s. je k podání žaloby legitimován ten, 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. Z toho vyplývá, že ze soudního přezkumu jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou po materiální stránce rozhodnutími, tedy právě úkony, jimiž se nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost [§ 70 písm. a), § 65 odst. 1 s. ř. s.]. Napadeným rozhodnutím ministra zemědělství bylo potvrzeno rozhodnutí, kterým žalovaný změnil rozhodnutí krajského úřadu tak, že zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc vrátil tomuto správnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí. Podle názoru Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že žalobou napadeným správním rozhodnutím byla nepochybně dotčena práva žalobce, neboť jím bylo zrušeno prvoinstanční rozhodnutí Městského úřadu Stříbro. Stěžovatel tak pozbyl právo předmětnou honitbu využívat nebo ji pronajímat. Tímto právním úkonem však žalobce nebyl zbaven svých práv konečným způsobem, neboť řízení uvedeným rozhodnutím neskončilo a o věci bude rozhodováno znovu. Rozhodnutím žalovaného tedy nebyla definitivně založena, změněna, zrušena či závazně určena žalobcova práva nebo povinnosti a nebyla tudíž naplněna materiální stránka rozhodnutí (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003 č. j. 5 A 140/2002 – 34, www.nssoud.cz, příp. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2004 č. j. 7 A 34/2001 – 51, www.nssoud.cz). Důvodná není ani námitka žalobce, že pokud rozhodnutí krajského úřadu v daném správním řízení podléhalo soudnímu

přezkumu, tím spíše musí být způsobilým předmětem řízení před správními orgány rozhodnutí v téže věci vydané správním orgánem instančně o dva stupně vyšším. Pro posouzení, zda rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví, je podstatné to, zda jim bylo v materiálním slova smyslu zasaženo do práv žalobce. Ačkoli tedy posuzované rozhodnutí vydal instančně nejvýše postavený správní orgán, nebyla jim závazně a s konečnou platností stanovena práva žalobce. Tímto rozhodnutím nebylo správní řízení ukončeno a věc byla vrácena k novému projednání a rozhodnutí správnímu orgánu I. stupně. Teprve konečným správním rozhodnutím, vydaným v novém řízení budou založena, změněna, zrušena či závazně určena žalobcova práva nebo povinnosti. Ochrana jeho práv je zajištěna tím, že proti tomuto rozhodnutí ve věci může brojit žalobou u soudu.

Pro závěr, že by se před podáním žaloby mělo vyčkat konečného správního rozhodnutí, svědčí fakt, že správní orgán I. stupně je po zrušení svého rozhodnutí v mimoodvolacím řízení povinen ve věci znovu jednat a rozhodnout. Nebylo by tedy účelné, aby správní orgán i správní soud rozhodovaly de facto v této věci souběžně. Soudní přezkum je přitom nástrojem subsidiárním, nastupujícím po vyčerpání opravných prostředků v rámci správního řízení. Nejvyšší správní soud podotýká, že v případě soudního přezkoumání následně vydaného pravomocného rozhodnutí ve věci honitby může soud jako podkladová rozhodnutí zkoumat rovněž ta rozhodnutí, jimiž se věc vrátila na základě mimoodvolacího řízení zpět správnímu orgánu I. stupně.

Podle ust. §46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže nejsou splněny podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat. Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že Městský soud v Praze postupoval správně, když žalobu odmítl, neboť žaloba byla podána proti rozhodnutí, které je vyloučeno ze soudního přezkumu. V daném případě tak nebyla splněna zákonem požadovaná podmínka řízení, totiž existence rozhodnutí, jímž by byla založena, změněna, zrušena nebo závazně určena práva a povinnosti žalobce.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené usnesení netrpí nezákonností z důvodu tvrzeného žalobcem podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, nevznikly mu prokazatelné náklady řízení. Soud mu proto náhradu nákladů nepřiznal (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

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

V Brně dne 8. srpna 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

