



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Suverénní řád Maltézských rytířů – České velkopřevorství**, se sídlem Velkopřevorské náměstí 485/4, Praha 1, zastoupen Mgr. Petrem Krechlerem, advokátem se sídlem Dušní 906/8, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, odbor majetkového vyrovnání, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 6. 2016, čj. 21640/2016-MZE-12142, čj. 21641/2016-MZE-12142, čj. 21644/2016-MZE-12142, čj. 21646/2016-MZE-12142, čj. 21648/2016-MZE-12142, čj. 21650/2016-MZE-12142, čj. 21651/2016-MZE-12142, čj. 21654/2016-MZE-12142, čj. 21658/2016-MZE-12142, čj. 21660/2016-MZE-12142, čj. 21661/2016-MZE-12142, čj. 21663/2016-MZE-12142, čj. 21664/2016-MZE-12142, čj. 21665/2016-MZE-12142, čj. 21666/2016-MZE-12142, čj. 21667/2016-MZE-12142, čj. 21668/2016-MZE-12142, čj. 21669/2016-MZE-12142, čj. 21791/2016-MZE-12142, čj. 21795/2016-MZE-12142, čj. 21801/2016-MZE-12142, čj. 21750/2016-MZE-12142, čj. 21752/2016-MZE-12142, čj. 21676/2016-MZE-12142 a ze dne 9. 6. 2016 čj. 21625/2016-MZE-12142, čj. 21626/2016-MZE-12142, čj. 21627/2016-MZE-12142, čj. 21629/2016-MZE-12142, čj. 21639/2016-MZE-12142, čj. 21642/2016-MZE-12142, čj. 21643/2016-MZE-12142, čj. 21645/2016-MZE-12142, čj. 21741/2016-MZE-12142, čj. 21742/2016-MZE-12142, čj. 21743/2016-MZE-12142, čj. 21745/2016-MZE-12142, čj. 21747/2016-MZE-12142, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2016, č. j. 8 A 137/2016 – 89,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. 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 :

I. Předmět řízení

[1] Žalobce je církevní právnickou osobou, které krajské pozemkové úřady pro Moravskoslezský, Liberecký, Plzeňský a Jihočeský kraj vydaly na základě § 9 odst. 6 zákona

č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a jinými náboženskými společnostmi (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“), zemědělské nemovitosti v k. ú. Malé Hoštice, Hlinka, Pitárné, Dívčí Hrad, Vršovice u Opavy, Horní Libchava, Babín u Horažďovic, Horažďovice, Střelské Hoštice a Kozlov nad Otavou (dále též „rozhodnutí krajských pozemkových úřadů“).

[2] Ústředí Státního pozemkového úřadu (dále jen „Ústředí SPÚ“) ve zkráceném přezkumném řízení dle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) zrušilo (rozhodnutími ze dne 10. 6. 2016, čj. 21640/2016-MZE-12142, čj. 21641/2016-MZE-12142, čj. 21644/2016-MZE-12142, čj. 21646/2016-MZE-12142, čj. 21648/2016-MZE-12142, čj. 21650/2016-MZE-12142, čj. 21651/2016-MZE-12142, čj. 21654/2016-MZE-12142, čj. 21658/2016-MZE-12142, čj. 21660/2016-MZE-12142, čj. 21661/2016-MZE-12142, čj. 21663/2016-MZE-12142, čj. 21664/2016-MZE-12142, čj. 21665/2016-MZE-12142, čj. 21666/2016-MZE-12142, čj. 21667/2016-MZE-12142, čj. 21668/2016-MZE-12142, čj. 21669/2016-MZE-12142, čj. 21791/2016-MZE-12142, čj. 21795/2016-MZE-12142, čj. 21801/2016-MZE-12142, čj. 21750/2016-MZE-12142, čj. 21752/2016-MZE-12142, čj. 21676/2016-MZE-12142 a ze dne 9. 6. 2016 čj. 21625/2016-MZE-12142, čj. 21626/2016-MZE-12142, čj. 21627/2016-MZE-12142, čj. 21629/2016-MZE-12142, čj. 21639/2016-MZE-12142, čj. 21642/2016-MZE-12142, čj. 21643/2016-MZE-12142, čj. 21645/2016-MZE-12142, čj. 21741/2016-MZE-12142, čj. 21742/2016-MZE-12142, čj. 21743/2016-MZE-12142, čj. 21745/2016-MZE-12142, čj. 21747/2016-MZE-12142) na základě § 97 odst. 3 správního řádu rozhodnutí krajských pozemkových úřadů, neboť nebylo ve správním řízení zcela jednoznačně prokázáno, že na žalobce nedopadaly účinky konfiskace podle dekretů prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. a 108/1945 Sb. a tedy, že majetek přešel na stát v rozhodném období některou skutečností uvedenou v § 5 zákona o majetkovém vyrovnání.

[3] Proti rozhodnutím Ústředí SPÚ podal žalobce odvolání. Na jejich základě žalovaný v záhlaví popsanými rozhodnutími zrušil rozhodnutí Ústředí SPÚ a věci mu vrátil k novému projednání.

[4] Žalovaný dospěl k závěru, že rozhodnutí Ústředí SPÚ nejsou nicotná. Správní řád je obecným právním předpisem, podle kterého mají postupovat všechny správní orgány, a to s výjimkou případů, kdy zvláštní právní předpis stanoví odlišný postup. Zákon o majetkovém vyrovnání však neobsahuje žádné speciální ustanovení, které by použití ustanovení o přezkumném řízení obsažená ve správním řádu vylučovalo. Provedení přezkumného řízení nevylučuje ani § 9 odst. 8 a 10 zákona o majetkovém vyrovnání. Toto ustanovení pouze vylučuje odvolání, místo kterého je jako opravný prostředek určena žaloba dle části páté zákona č. 99/1963 Sb., Občanského soudního řádu (dále jen „o. s. ř.“). Dozorčí a mimořádné opravné prostředky dle správního řádu vyloučeny nejsou.

[5] Přezkumné řízení nebylo nepřijatelné ani z hlediska § 94 odst. 2 správního řádu, podle kterého „*přezkumné řízení není přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabyt práva v dobré víře*“. Toto ustanovení zjevně dopadá na rozhodnutí o povolení vkladu dle § 18 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon). Zrušené rozhodnutí nepovoluje vklad práva do katastru nemovitostí, nýbrž je nabyvacím titulem, na základě kterého je teprve vklad práva k nemovitosti povolen.

[6] Žalovaný však konstatoval, že nebyly naplněny podmínky pro zkrácené přezkumné řízení, neboť nebyla naplněna podmínka zjevné nezákonnosti přezkoumávaných rozhodnutí. Za takové situace není možno provést zkrácené přezkumné řízení, nýbrž přezkumné řízení dle § 94 a násl. správního řádu. Z tohoto důvodu žalovaný napadená rozhodnutí zrušil a věci vrátil Ústředí SPÚ

k novému rozhodnutí v přezkumném řízení. Současně konstatoval, že toto přezkumné řízení bylo řádně zahájeno, a to vydáním rozhodnutí dle § 98 správního řádu. Po jeho zrušení a vrácení k novému rozhodnutí se v přezkumném řízení pokračuje. Žalovaný Ústředí SPÚ zavázal, aby v tomto řízení provedlo nezbytné dokazování a aby své pochybnosti týkající se zákonnosti rozhodnutí krajských pozemkových úřadů potvrdilo či vyvrátilo tak, aby mohlo kvalifikovaně ve věcech rozhodnout.

II. Řízení před městským soudem

[7] Proti rozhodnutím žalovaného brojil žalobce žalobou u Městského soudu v Praze, který ji v záhlaví označeným usnesením podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) odmítl. Městský soud uvedl, že žalobce brojí proti rozhodnutím, kterými odvolací orgán zrušil rozhodnutí první instance a věc vrátil správnímu orgánu k novému projednání. Tímto zrušením a vrácením do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně věc nekončí a bude o ní rozhodováno znovu. Taková rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, a to ani pro případ, že je v odůvodnění vysloven právní názor, který je pro správní orgán prvního stupně závazný. Konečným způsobem do hmotněprávní sféry žalobce zasáhnou až nová rozhodnutí vydaná ve věci, která mohou být všemi účastníky řízení napadena odvoláním, případně žalobou.

[8] Soud uzavřel, že rozhodnutí vydané podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, kterým odvolací orgán rozhodnutí zruší a věc vrátí správnímu orgánu, který je vydal, k novému projednání a rozhodnutí, je úkonem správního orgánu pouze po formální, nikoliv materiální stránce, neboť definitivním způsobem neupravuje veřejná subjektivní práva účastníků řízení (nezakládá je, ani neruší), nikterak je nemění ani nedeklaruje. Jde o úkon správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Z tohoto důvodu je žaloba proti němu dle § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřijatelná. K tomuto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 4. 2010, čj. 4 Ads 42/2010 - 53.

III. Kasační stížnost

[9] Žalobce (stěžovatel) napadl usnesení městského soudu včas podanou kasační stížností, jejíž důvody formálně podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) s. ř. s.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve rekapituluje právní úpravu relevantní pro majetkové vyrovnání a průběh správních řízení zahájených na základě jeho návrhů podle § 9 odst. 6 zákona o majetkovém vyrovnání. Krajské pozemkové úřady v průběhu roku 2015 postupně vydaly celkem 56 rozhodnutí, kterými stěžovateli vydaly zemědělské nemovitosti. Od samého počátku restituční se vydání zemědělských nemovitostí v katastrálním území Březiněves stalo politickým tématem. Po vydání nemovitostí v tomto katastrálním území začal Státní pozemkový úřad jednat v rozporu se základními principy správního řádu a právního státu. Ve věci jediného pozemku v tomto katastrálním území Státní pozemkový úřad jednající jako povinná osoba podal žalobu podle části páté o. s. ř., čemuž nelze nic vytknout, neboť jednal v soukromoprávní sféře jakožto povinná osoba v souladu se svými právy. Avšak proti žádnému jinému rozhodnutí, resp. v žádné jiné věci již žalobu podle části páté o. s. ř. nepodal (a to ani v ostatních sedmi věcech týkajících se nemovitostí v katastrálním území Březiněves a Ďáblice); namísto toho vytvořil nezákonnou konstrukci, v jejímž důsledku ve zkráceném přezkumném řízení zrušil všechna ostatní rozhodnutí krajských pozemkových úřadů, kterými byly žalobci vydány zemědělské pozemky. Tím zneužil veřejné moci k soukromoprávním účelům. Skutková podstata, z níž Ústředí SPÚ vycházelo ve zrušovacích rozhodnutích, nemá oporu ve spisech a je s nimi v rozporu, neboť Ústředí SPÚ

skutkovou podstatu vyfabulovalo, přičemž ta je v rozporu s důkazy a listinami založenými ve spisech.

[11] Další kasační námitkou stěžovatel namítá nicotnost rozhodnutí vydaných ve zkráceném přezkumném řízení. Správní řád se na vydání zemědělské nemovitosti podle zákona o majetkovém vyrovnání vztahuje pouze v řízení před prvostupňovým správním orgánem, kterým je krajský pozemkový úřad. Jediným přípustným opravným prostředkem proti rozhodnutí o vydání zemědělské nemovitosti je žaloba podle části páté o. s. ř. Tím se toto řízení dostává ze sféry správního řízení do sféry rozhodování soudů. Zákon o majetkovém vyrovnání vylučuje použití správního řádu jak na odvolací řízení, tak i na další navazující řízení včetně řízení přezkumného. Rozhodlo-li Ústředí SPÚ podle § 98 správního řádu, jednalo zcela mimo svoji kompetenci a jeho rozhodnutí jsou tudíž nicotná.

[12] Ústředí SPÚ se kromě toho vůbec nezabývalo dopady svého rozhodnutí. Podle § 94 odst. 2 správního řádu není přezkumné řízení přípustné, jestliže byl rozhodnutím účastníkovi udělen souhlas k právnímu jednání nebo povolen vklad práva k nemovitosti evidované v katastru nemovitostí nebo jestliže bylo rozhodnuto ve věci osobního stavu a žadatel nabytí práv v dobré víře. Pravomocné rozhodnutí krajského pozemkového úřadu, které zakládá vlastnické právo oprávněné osoby k nemovitému majetku označenému v rozhodnutí, je veřejnou vkladovou listinou a krajský pozemkový úřad ji předloží do 30 dnů ode dne nabytí právní moci příslušnému katastrálnímu úřadu ke vkladu vlastnického práva [§9 odst. 9 zákona o majetkovém vyrovnání ve spojení s § 6, § 11 odst. 1 písm. a) a § 15 odst. 1 písm. a) katastrálního zákona].

[13] Ústředí SPÚ vydalo svá rozhodnutí zcela účelově ve snaze zvrátit rozhodnutí jemu podřízeného správního orgánu v době, kdy již nebylo možné rozhodnutí nechat přezkoumat zákonem stanoveným způsobem (žalobou). Bez ohledu na to, že rozhodnutí jsou nicotná, neobsahují ani odůvodnění, který předpis a jakým způsobem byl zjevně porušen; pouhá pochybnost pro použití § 98 správního řádu nestačí.

[14] Z těchto důvodů stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutím Ústředí SPÚ s tím, aby žalovaný rozhodnutí zrušil a přezkumná řízení zastavil. Žalovaný odvolání vyhověl do té míry, že rozhodnutí zrušil, nicméně řízení nezastavil, ale věci vrátil k novému řízení a projednání. Účelovost jednání Ústředí SPÚ se pak zcela projevila poté, co mu žalovaný věci vrátil k novému projednání, neboť je všechny svým rozhodnutím ze dne 2. 8. 2016, čj. SPU384429/2016 R, spojil a ihned toto společné řízení přerušil (stěžovatel se proti tomuto přerušení odvolal). Závěr žalovaného, že „*přezkumná řízení byla řádně zahájena v souladu s dikcí poslední věty ustanovení § 98 správního řádu vydáním rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení; po jeho zrušení a vrácení k novému rozhodnutí se v přezkumném řízení pokračuje*“, je dle stěžovatele zcela chybný. Prvním úkonem správního orgánu ve zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního. Prvním úkonem „*řádného*“ přezkumného řízení podle § 94 a násl. správního řádu je usnesení o zahájení přezkumného řízení. Oba typy řízení se tedy zahajují za jiných podmínek. Rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení, tak může být pouze potvrzující nebo rozhodnutí, kterým se rozhodnutí orgánu I. stupně ruší a řízení zastavuje. Pokud je rozhodnutí zrušeno, není možné pokračovat ve zkráceném přezkumném řízení jako v řízení řádném a za zmeškaný úkon, kterým je vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, nelze považovat zrušené rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení. Žalovaný byl tedy povinen zkrácené přezkumné řízení zastavit současně se zrušením rozhodnutí Ústředí SPÚ.

[15] Ze všech shora uvedených důvodů podal stěžovatel žalobu k městskému soudu. Městský soud se měl v první řadě zabývat nicotností rozhodnutí správních orgánů, což neučinil. Při výkladu pojmu rozhodnutí dle § 65 s. ř. s. soud vycházel z úzce formalistického hlediska, aniž

se zabýval podstatou a faktickými dopady rozhodnutí správních orgánů. Pojem „rozhodnutí“ je nutno vykládat extenzivně. Správní soudnictví je povinno poskytnout ochranu proti jakémukoli správnímu rozhodnutí, tedy i rozhodnutím, které sice přímo nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti, avšak fakticky mají stejné účinky. Ústředí SPÚ vydalo rozhodnutí, kterými došlo k zablokování volného nakládání s vydanými nemovitostmi, vydávání dalších nemovitostí, stěžovateli byly opětovně založeny povinnosti spojené s řízením o vydání zemědělských nemovitostí, ke kterým už nebyl povinen, došlo k prohloubení protiprávního stavu, neboť žalobci nebyl vydán majetek dle zákona o majetkovém vyrovnání, ačkoli zákonné lhůty pro jeho vydání už uplynuly. Jelikož žalovaný přezkumná řízení nezastavil, uvedené účinky tím potvrdil.

[16] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení městského soudu, vyslovil nicotnost odvoláním napadených rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí Ústředí SPÚ popsaných v bodě [2] tohoto rozsudku a přiznal žalobci právo na náhradu nákladů řízení před oběma soudy.

IV. Vyjádření žalovaného a replika

[17] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem městského soudu. Stěžovatelem tvrzené (diskutabilní) dopady rozhodnutí žalovaného též sám stěžovatel vztahuje k rozhodnutím Ústředí SPÚ, která nejsou předmětem žaloby. Předmětem žaloby jsou rozhodnutí žalovaného, kterými rozhodnutí Ústředí SPÚ zrušil a věci vrátil k novému rozhodnutí.

[18] Podání žaloby dle části páté o. s. ř. ve věci vydání jedné z nemovitostí v katastrálním území Březiněves nebylo důvodem pro zahájení zkrácených přezkumných řízení. Tím bylo zjištění nových skutečností vedoucích ke vzniku pochybností o zákonnosti restitučního procesu. Tyto pochybnosti vznikly a Ústředí SPÚ je ve svých rozhodnutích vysvětlilo.

[19] Postup žalovaného (zrušení rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení a vrácení věci k novému projednání v rámci „řádného“ přezkumného řízení) byl v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 2. 7. 2010, čj. 7 As 21/2010 – 232).

[20] Žalovaný nesouhlasí s tím, že by Ústředí SPÚ zneužilo veřejné moci k soukromoprávním účelům. Ústředí SPÚ se dopustilo pochybení, neboť namísto standardního přezkumného řízení vedlo řízení zkrácené, což ostatně bylo důvodem pro zrušení jeho rozhodnutí. Žalovaný nepovažuje svá rozhodnutí ani rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nicotná. Je pravda, že zákon o majetkovém vyrovnání vylučuje podání odvolání proti rozhodnutím dle § 9 odst. 4 až 6 tohoto zákona a jako opravný prostředek stanovuje žalobu dle části páté o. s. ř., to však nevylučuje využití tzv. dozorčích prostředků dle správního řádu. Použití těchto prostředků není vyloučeno ani jinými ustanoveními zákona o majetkovém vyrovnání.

[21] Žalovaný zastává názor, že žaloba byla nepřípustná, a navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

[22] Stěžovatel na vyjádření žalovaného reagoval replikou ze dne 31. 10. 2016. V ní opětovně konstatuje, že Ústředí SPÚ zneužilo veřejné moci k soukromoprávním účelům. Pokud se domnívalo, že krajské pozemkové úřady rozhodly nesprávně o vydání nemovitostí stěžovateli, měl podat žaloby ve všech případech, nikoli jen v jednom a v ostatních případech rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení zrušit. Tím, že žalovaný rozhodnutí sice zrušil, ale současně věci vrátil k dalšímu řízení, zasáhl do práv stěžovatele, neboť nezákonný postup Ústředí SPÚ konvalidoval. Stěžovatel trvá na tom, že rozhodnutí jsou od počátku nicotná.

[23] Rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení podléhají soudnímu přezkumu, neboť zasahují do existujících hmotných práv osob nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006 – 73, publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS). Pod pojem rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. je tak nutno zahrnout všechna rozhodnutí, která ve svém důsledku zasahují do právního postavení stěžovatele.

[24] Dle stěžovatele není pravda, že by ve věci byly zjištěny jakékoli nové skutečnosti, které by zavadaly důvod pro zahájení (zkrácených) přezkumných řízení, potažmo i podání žaloby dle části páté o. s. ř. Konfiskační vyhlášky národního výboru v Opavě a v České Lípě byly Ústředí SPÚ a všem krajským pozemkovým úřadům známy nejpozději ke dni 29. 5. 2014. Mimo to, sám stěžovatel zaslal Ústředí SPÚ sedm vyjádření, ve kterých odůvodňoval, že ke konfiskaci majetku nedošlo, přičemž se vyjadřoval i k předmětným vyhláškám.

[25] Pro zahájení přezkumného řízení musejí existovat důkazy o tom, že přezkoumávané rozhodnutí je nezákonné. V daném případě šlo toliko o neprokázané pochybnosti. Žádné skutečnosti o nezákonnosti rozhodnutí krajských pozemkových úřadů nebyly tvrzeny, natož pak doloženy. Nebyly tak splněny ani základní podmínky pro zahájení „řádného“ přezkumného řízení.

[26] Žalovaný se též mýlí, pokud tvrdí, že zákon o majetkovém vyrovnání nevyklučuje využití tzv. dozorčích prostředků podle správního řádu. To, že odvolání není přípustné a je připuštěn již jen soudní přezkum podle části páté o. s. ř., vylučuje jakýkoli další zásah správních orgánů do věci.

V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[27] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením formálních náležitostí kasační stížnosti, přičemž konstatoval, že se jedná o včasnou kasační stížnost, podanou osobou řádně zastoupenou, která míří proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a současně zkoumal, zda rozsudek netrpí vadami, ke kterým musí přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Podle obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel uplatňuje námitku z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť argumenty o nezákonnosti právního závěru městského soudu v případě odmítacího usnesení je třeba vždy podřadit pod důvod dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., v jehož rámci jsou přezkoumávány všechny aspekty zákonnosti odmítavého usnesení. Důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tedy jako jediný připadá v úvahu v procesní situaci, kdy je kasační stížností napadeno usnesení soudu o odmítnutí návrhu (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, čj. 3 Azs 33/2004 – 98, č. 625/2005 Sb. NSS, nebo ze dne 5. 1. 2006, čj. 2 As 45/2005 – 65).

[28] Kasační stížnost není důvodná.

[29] Nejvyššímu správnímu soudu je předložena k posouzení jediná otázka, a to zda je přípustná žaloba proti rozhodnutí vydanému podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (tedy proti rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu a věc mu vrátil k novému projednání, tedy k pokračování v přezkumném řízení).

[30] V první řadě je třeba uvést, že k této otázce existuje konstantní a jednotná judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které rozhodnutí vydané na základě § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Žalobu proti

němu je třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. (srov. za všechny nedávný rozsudek NSS ze dne 21. 3. 2016, čj. 2 As 305/2015 – 24, či rozsudek ze dne 2. 2. 2015, čj. 8 As 98/2014 - 47). Tato judikatura vychází z níže uvedených předpokladů.

[31] Podle § 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. Pojem „rozhodnutí“ nelze, jak vyplývá z ustálené judikatury správních soudů i Ústavního soudu, vykládat formálně, nýbrž v materiálním slova smyslu. Podstatné je, zda úkon (individuální právní akt) orgánu veřejné moci (správního orgánu) autoritativně zasáhl do právní sféry osoby (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 1997, sp. zn. III. ÚS 16/96, nebo usnesení ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, čj. 1 Afs 147/2005 - 107, publ. pod č. 923/2006 Sb. NSS).

[32] V posuzované věci brojil stěžovatel žalobou proti rozhodnutím odvolacího správního orgánu, kterými byla rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušena a věci mu byly vráceny k pokračování v přezkumném řízení a rozhodnutí. Věci tak nadále zůstávají na úrovni veřejné správy a bude o nich znovu rozhodovat správní orgán prvního stupně. Proti novým rozhodnutím posléze připadá v úvahu uplatnění řádných opravných prostředků, případně správní žaloby. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu proto nenaplňuje materiální znaky rozhodnutí uvedené § 65 odst. 1 s. ř. s., čímž postrádá hmotněprávní důsledky na sféru veřejných subjektivních práv a povinností, kterým podle § 2 s. ř. s. poskytují soudy ve správním soudnictví ochranu. Není podstatné, jak je příslušné rozhodnutí označeno (rozhodnutí, usnesení, rozsudek, jmenování, výměr, příkaz atd.), nýbrž podstatná je skutečnost, že orgán veřejné moci tímto svým aktem autoritativně a pravomocně zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby, tj. tímto rozhodnutím došlo ke vzniku, změně nebo zániku jejich oprávnění a povinností (shodně srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, čj. 5 As 35/2004 - 56, ze dne 22. června 2011, čj. 4 Ads 49/2011 - 64).

[33] Stěžovatel spatřuje zásah do svých veřejných subjektivních práv v tom, že žalovaný k jeho odvoláním rozhodnutí Ústředí SPÚ sice správně zrušil, řízení však nezastavil, ale věci vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k pokračování v přezkumném řízení [tedy že žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, ačkoli dle názoru stěžovatele měl postupovat podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Stěžovatel se domnívá, že vůbec nebyly dány zákonné podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení, případně, že nejsou dány podmínky pro vedení přezkumného rozhodnutí na základě zrušujících rozhodnutí žalovaného.

[34] Soud k této námitce zdůrazňuje, že v projednávané věci je podstatné, že žalovaný svými rozhodnutími zrušil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vydaná ve zkráceném přezkumném řízení, kterými byla zrušena rozhodnutí o vydání zemědělských nemovitostí stěžovateli vydaná v pravomocně ukončeném „řádném“ správním řízení. V současné chvíli tak rozhodnutí o vydání zemědělských nemovitostí zrušena nejsou, naopak na základě rozhodnutí žalovaného „ožila“, a proto ani z tohoto důvodu nelze dovodit, že rozhodnutí žalovaného zasahují do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Bude-li se cítit stěžovatel dotčen na svých právech přezkumným řízením, které Ústředí SPÚ na základě zrušujících rozhodnutí žalovaného případně povede, může se proti rozhodnutí, které by byla v rámci tohoto řízení vydána opětovně bránit odvoláním a případně též správní žalobou (proti konečnému rozhodnutí žalovaného).

To, že žalovaný nepostupoval při projednání odvolání zcela v souladu s petitem, nelze vnímat jako zásah do stěžovatelových veřejných subjektivních práv, který by mohl vést k závěru, že jde o rozhodnutí naplňující znaky obsažené v § 65 odst. 1 s. ř. s.

[35] K tomu je dále třeba uvést, že za dotčení práv dle § 65 s. ř. s. nelze považovat každý zásah, ale toliko zásah konečný. Analogicky lze odkázat i na některé závěry, ke kterým dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, čj. 5 Afs 91/2012 – 41 (publ. pod č. 3321/2016 Sb. NSS), ve kterém se zabýval přípustností kasační stížnosti podané účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl: „*Účastník řízení má procesní možnost k ochraně svých práv v dalším průběhu správního (příp. následně i soudního) řízení. Nebude mu tudíž znemožněno uplatnit jeho základní právo na soudní ochranu (čl. 36 Listiny). Jestliže krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, kterým je správní orgán vázán (a neshledal jím žalobní námitku důvodnou), znamená to, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu). Neznamená to však, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Není tak vyloučena možnost v kasačním řízení přezkoumat právní názor krajského soudu (opakovaně) vyslovený v neprospěch žalobce. Nadto vlivem případné změny skutkového a právního stavu může dojít i ke změně dříve vysloveného právního názoru (může tak odpadnout i důvod, pro který by úspěšný žalobce proti rozhodnutí krajského soudu dříve brojil).*“ Dle Nejvyššího správního soudu lze závěry obsažené v tomto rozsudku přiměřeně vztáhnout i na vztah rozhodnutí žalovaného správního orgánu a žaloby dle § 65 odst. 1 s. ř. s. I v nyní posuzované věci totiž nejde o konečný zásah veřejné správy do stěžovatelových veřejných subjektivních práv, neboť bude mít možnost opětovně (v případě vydání rozhodnutí v neprospěch stěžovatele) proti rozhodnutí Ústředí SPÚ brojit řádnými opravnými prostředky, případně žalobou.

[36] Stěžovatel dále argumentuje, že dle rozsudku rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, čj. 4 As 31/2006 – 73 (publ. pod č. 1513/2008 Sb. NSS), podléhají (všechna) rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení soudnímu přezkumu. Tento stěžovatelův závěr však není správný. Uvedený rozsudek rozšířeného senátu řešil judikaturní rozpor, který spočíval v tom, že správní soudy na jedné straně zastávaly názor, že rozhodnutí, kterým se v přezkumném řízení ruší rozhodnutí vydané v rámci pravomocně ukončeného správního řízení a věc se vrací k dalšímu řízení, jsou vyloučena za soudního přezkumu, neboť řízení uvedeným rozhodnutím neskončilo a o věci se bude rozhodovat znovu. Rozšířený senát se ve zmíněném rozsudku přiklonil ke druhé judikaturní linii, podle které soudní kontrola přezkumných rozhodnutí není předčasná a v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu, neboť rozhodnutí vydané v přezkumném řízení, kterým se ruší rozhodnutí vydané v pravomocně ukončeném správním řízení, zasahuje do subjektivních práv účastníků nabytých v tomto řízení.

[37] Nejvyšší správní soud z těchto závěrů plně vychází i v nyní souzené věci. Jak již ale několikrát zmínil, zde se nejedná o situaci, kdy již bylo pravomocně rozhodnuto o zrušení rozhodnutí vydaných v pravomocně ukončeném správním řízení (a vrácení věci příslušnému správnímu orgánu). Žalovaný totiž prvostupňová „přezkumná“ rozhodnutí zrušil, tím pádem do subjektivních práv stěžovatele nabytých v původně pravomocně skončeném správním řízení zasaheno nebylo. Pokud by žalovaný odvolání zamítl, jeho rozhodnutí by zcela jistě soudnímu přezkumu podléhala, neboť by šlo o rozhodnutí zasahující meritorně a konečným způsobem do stěžovatelových práv, a závěry rozsudku rozšířeného senátu by se tak plně uplatnily. O takovou situaci však v nyní posuzované věci nejde.

[38] Přestože jsou tedy úkony žalovaného označeny jako „rozhodnutí“, nesplňují jeho znaky po stránce materiální, neboť nezasahovaly do veřejných subjektivních práv a povinností, protože jimi nebylo o věci rozhodnuto meritorně a konečným způsobem. Nebyly tak splněny podmínky uvedené v § 5 s. ř. s., v nichž je vyjádřena zásada subsidiarity soudního přezkumu a minimalizace zásahů soudů do správního řízení. Teprve konečným správním rozhodnutím, vydaným v případně vedeném novém řízení budou založena, změněna, zrušena či závazně určena stěžovatelova práva nebo povinnosti. Ochrana práv stěžovatele je zajištěna tím, že proti tomuto rozhodnutí ve věci může brojit žalobou u soudu, přičemž případnou újmu způsobenou stěžovateli vydáním nezákonného rozhodnutí nebo jiným nesprávným postupem úřadu (např. průtahy v řízení) řeší jiná právní úprava (zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem).

[39] Nejvyšší správní soud dále dodává, že se v této fázi řízení nemůže zabývat námitkami, které stěžovatel uplatňuje proti rozhodnutím žalovaného (a rozhodnutím Ústředí SPÚ), protože předmětem tohoto řízení jsou toliko otázky přípustnosti žaloby ve správním soudnictví. Otázky zákonnosti zahájení a vedení přezkumného řízení a případných dalších postupů mohou být posouzeny až v rámci případného věcného soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, která konečným způsobem zasáhnou do veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele.

[40] Soud se ze shora uvedených důvodů nezabýval ani návrhem stěžovatele na vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Ústředí SPÚ, neboť vyslovení nicotnosti dle § 76 odst. 2 s. ř. s. připadá v úvahu pouze u úkonů správního orgánu, které jsou rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (rozsudek NSS ze dne 4. 10. 2013, čj. 4 As 113/2013 - 30). V nyní souzené věci nejsou rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. ani prvostupňové rozhodnutí Ústředí SPÚ, ani rozhodnutí žalovaného, neboť konečným způsobem nezasahují do veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele.

[41] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl, neboť mířila proti úkonu správního orgánu, který není „rozhodnutím“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a proto je vyloučen ze soudního přezkumu podle § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. Kasační stížnost je proto nedůvodná.

VI. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na vše výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji na základě § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[43] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Žalovaný řízení sice ve věci úspěch měl, podle obsahu spisu mu však nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 16. listopadu 2016

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu