



ČESKÁ REPUBLIKA

## R O Z S U D E K J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **Suverénní řád Maltézských rytířů – České velkopřevorství**, se sídlem Velkopřevorské náměstí 485/4, Praha 1, zastoupený Mgr. Petrem Krechlerem, advokátem se sídlem Dušní 906/8, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Státní statek Bílý kostel, s. p. v likvidaci**, se sídlem Žitavská 100, Hrádek nad Nisou, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 6. 2016, č. j. 21796/2016-MZE-12142, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 8. 2016, č. j. 8A 136/2016 – 11,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu 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 Krajský pozemkový úřad pro Liberecký kraj rozhodnutím ze dne 9. 12. 2015, č. j. 135857/2014/541339/R365/RR15111, 123662/2014/541339 (dále též „rozhodnutí krajského pozemkového úřadu“), vydal ve smyslu § 9 odst. 6 zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a jinými náboženskými společnostmi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetkovém vyrovnání“), zemědělskou nemovitost v k. ú. Horní Libchava.

[2] Ústředí Státního pozemkového úřadu (dále jen „Ústředí SPÚ“) následně ve zkráceném přezkumném řízení podle § 98 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zrušilo rozhodnutím ze dne 10. 2. 2016, č. j. SPU 065945/2016/24, na základě § 97 odst. 3 správního řádu shora uvedené rozhodnutí krajského pozemkového úřadu, neboť ve správním řízení nebylo 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 tomuto rozhodnutí Ústředí SPÚ podal žalobce odvolání. Na jeho základě žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zrušil rozhodnutí Ústředí SPÚ a věc mu vrátil k novému projednání.

[4] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí 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, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Dozorčí a mimořádné opravné prostředky podle správního řádu tak vyloučeny nejsou.

[5] Přezkumné řízení pak nebylo dle názoru žalovaného nepřipustné 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 nabytí práv v dobré víře*. Toto ustanovení zjevně dopadá na rozhodnutí o povolení vkladu podle § 18 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Zrušené rozhodnutí přitom nepovoluje vklad práva do katastru nemovitostí, nýbrž je nabývacím 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 splněna podmínka zjevné nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí. Za takové situace pak není možné provést zkrácené přezkumné řízení, ale přezkumné řízení podle § 94 a násl. správního řádu. Z tohoto důvodu žalovaný rozhodnutí Ústředí SPÚ zrušil a věc mu vrátil k novému projednání 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 krajského pozemkového úřadu potvrdilo či vyvrátilo tak, aby mohlo kvalifikovaně ve věcech rozhodnout.

## II. Řízení před městským soudem

[7] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou podanou u Městského soudu v Praze, který ji usnesením ze dne 3. 8. 2016, č. j. 8A 136/2016 – 11, podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) odmítl. Městský soud uvedl, že žalobce brojí proti rozhodnutí, kterým odvolací orgán zrušil

pokračování

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 zasáhne až nové rozhodnutí vydané ve věci, které následně může být účastníky řízení napadeno 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 jej 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 a 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 ve smyslu § 68 písm. e) s. ř. s. ve spojení s § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřipustná. K tomuto závěru pak městský soud odkázal i na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2010, č. j. 4 Ads 42/2010 - 53.

### III. Kasační stížnost žalobce

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

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti nejprve zrekapituloval 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 restituce se však vydání zemědělských nemovitostí v katastrálním území Březiněves stalo politickým tématem. Po vydání nemovitostí v tomto katastrálním území začal Státní pozemkový úřad podle názoru stěžovatele 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. Namísto toho vytvořil nezákonnou konstrukci, v jejímž důsledku ve zkráceném přezkumném řízení zrušil všechna ostatní rozhodnutí krajských pozemkových úřadů, kterými byly žalobci vydány zemědělské nemovitosti. Tím zneužil veřejné moci k soukromoprávním účelům. Skutková podstata, z níž Ústředí SPÚ vycházelo ve zrušovacích rozhodnutích, pak dle stěžovatele 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] Dále stěžovatel namítl nicotnost rozhodnutí vydaných ve zkráceném přezkumném řízení. Správní řád se totiž 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 tak podle tvrzení stěžovatele žaloba podle části páté o. s. ř. Tím se toto řízení dostává ze sféry správního řízení do sféry rozhodování soudů. Zákon o majetkovém vyrovnání tedy 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, pak jednalo zcela mimo svoji kompetenci a jeho rozhodnutí je tudíž nicotné.

[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 (tj. žalobou podle části páté o. s. ř.). Bez ohledu na to, že rozhodnutí jsou nicotná, neobsahují podle názoru stěžovatele ani řádné odůvodnění, který předpis a jakým způsobem byl zjevně porušen. Pouhá pochybnost pro použití § 98 správního řádu nestačí.

[14] Z uvedených důvodů tedy stěžovatel podal odvolání proti rozhodnutí Ústředí SPÚ s tím, aby žalovaný toto rozhodnutí zrušil a přezkumné řízení zastavil. Žalovaný však odvolání vyhověl pouze do té míry, že rozhodnutí Ústředí SPÚ zrušil, nicméně řízení nezastavil, když věc vrátil k novému projednání. Účelovost jednání Ústředí SPÚ se zcela projevila poté, co mu žalovaný věci týkající se vydání zemědělských nemovitostí vrátil k novému projednání, neboť je všechny svým rozhodnutím ze dne 2. 8. 2016, č. j. SPU 384429/2016 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 pak dle stěžovatele zcela chybný. Prvním úkonem správního orgánu ve zkráceném přezkumném řízení je vydání rozhodnutí podle § 97 odst. 3 správního řádu. 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 a jiným způsobem. 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 vydané ve zkráceném přezkumném řízení zrušeno, není možné v tomto řízení pokračovat jako v řízení řádném a za zmeškaný úkon, kterým je vydání usnesení o zahájení přezkumného řízení, nelze považovat zrušené rozhodnutí vydané ve zkráceném přezkumném řízení. Žalovaný byl tudíž povinen zkrácené přezkumné řízení zastavit současně se zrušením rozhodnutí Ústředí SPÚ.

[15] Stěžovatel poté namítl, že se k jím podané žalobě měl městský soud v první řadě zabývat nicotností rozhodnutí správních orgánů v dané věci, což neučinil. Při výkladu pojmu rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. vycházel městský soud z úzce formalistického hlediska, aniž se zabýval podstatou a faktickými dopady rozhodnutí správních orgánů. Pojem „rozhodnutí“ je přitom podle stěžovatele nutné 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 či povinnosti, avšak fakticky mají stejné účinky. Ústředí SPÚ vydalo v daném případě rozhodnutí, kterým došlo k zablokování volného nakládání s vydanými nemovitostmi, k zablokování vydávání dalších nemovitostí, stěžovateli byly opětovně založeny povinnosti spojené s řízením o vydání zemědělských nemovitostí, ke kterým už nebyl

pokračování

povinen, přičemž došlo také k prohloubení protiprávního stavu, neboť žalobci nebyl vydán majetek podle zákona o majetkovém vyrovnání, ačkoliv zákonné lhůty pro jeho vydání už uplynuly. Jelikož městský soud nesprávně vyložil § 65 s. ř. s., tak jej pak také na řešenou věc nesprávně aplikoval.

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

#### **IV. Vyjádření žalovaného, replika žalobce a vyjádření osoby zúčastněné na řízení**

[17] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěrem, který vyslovil v odůvodnění napadeného usnesení městský soud. Stěžovatelem tvrzené (diskutabilní) dopady rozhodnutí žalovaného pak sám stěžovatel vztahuje k rozhodnutí Ústředí SPÚ, které však není předmětem žaloby. Předmětem žaloby je totiž rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnutí Ústředí SPÚ zrušeno a věc vrácena k novému rozhodnutí.

[18] Žalovaný dále uvedl, že podání žaloby podle 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 reálných pochybností o zákonnosti restitučního procesu, přičemž Ústředí SPÚ je ve svých rozhodnutích dostatečně vysvětlilo.

[19] Postup žalovaného (tj. 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 (viz rozsudek ze dne 2. 7. 2010, č. j. 7 As 21/2010 – 232).

[20] Žalovaný pak 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 však nepovažuje své rozhodnutí ani rozhodnutí správního orgánu I. stupně za nicotná. Je pravda, že zákon o majetkovém vyrovnání vylučuje podání odvolání proti rozhodnutím podle § 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 ve smyslu správního řádu. Použití těchto prostředků není vyloučeno ani jinými ustanoveními zákona o majetkovém vyrovnání.

[21] Žalovaný proto navrhuje zamítnutí kasační stížnosti, neboť ta je nedůvodná.

[22] Stěžovatel na vyjádření žalovaného reagoval replikou ze dne 20. 10. 2016. V ní opětovně konstatoval, že Ústředí SPÚ zneužilo veřejné moci k soukromoprávním účelům. Pokud se domnívalo, že krajské pozemkové úřady rozhodly o vydání nemovitostí stěžovateli nesprávně, mělo podat žaloby ve všech případech, nikoliv jen v jednom a v ostatních případech rozhodnutí ve zkráceném přezkumném řízení zrušit. Tím, že žalovaný v daném případě rozhodnutí Ústředí SPÚ zrušil, avšak současně věc vrátil k dalšímu řízení, zasáhl do práv stěžovatele, neboť nezákonný postup Ústředí SPÚ tímto konvalidoval. Stěžovatel tak trvá na tom, že napadené rozhodnutí je od počátku nicotné.

[23] Stěžovatel poté uvedl, že 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, č. j. 4 As 31/2006 – 73). 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] Podle stěžovatele dále není pravdou, že by ve věci byly zjištěny jakékoli nové skutečnosti, které by zavdávaly 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 musí existovat důkazy o tom, že přezkoumávané rozhodnutí je nezákonné. V daném případě však šlo pouze 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 nevylučuje využití tzv. dozorčích prostředků podle správního řádu. To, že odvolání není přípustné a je připuštěn toliko soudní přezkum podle části páté o. s. ř., vylučuje jakýkoli další zásah správních orgánů do věci.

[27] Osoba zúčastněná na řízení se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 10. 10. 2016 ztotožnila se závěrem městského soudu, dle kterého žaloba proti rozhodnutí žalovaného není přípustná, neboť se nejedná o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s. K otázce nicotnosti rozhodnutí žalovaného pak osoba zúčastněná na řízení uvedla, že rozhodnutí, kterým se ruší přezkoumávané rozhodnutí správního orgánu a věc se mu vrací k dalšímu projednání, nemůže být nicotné ve smyslu § 77 správního řádu. Navrhla proto, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost pro nedůvodnost zamítl.

## **V. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem**

[28] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[29] Podle obsahu kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel uplatnil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., neboť argumenty o nezákonnosti právního závěru městského soudu v případě usnesení o odmítnutí žaloby je třeba vždy podřadit pod tento důvod, 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, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98, nebo ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[30] Nejvyššímu správnímu soudu je podanou kasační stížností předložena k posouzení jediná otázka, a to zda je přípustná žaloba proti rozhodnutí vydanému podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu (tj. proti rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán zrušil rozhodnutí

pokračování

prvostupňového správního orgánu a věc mu vrátil k novému projednání, tedy k pokračování v přezkumném řízení).

[31] Předně 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 pak třeba odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) a § 70 písm. a) s. ř. s. (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2016, č. j. 2 As 305/2015 – 24, či rozsudek ze dne 2. 2. 2015, č. j. 8 As 98/2014 – 47). Ostatně i přímo ve vztahu ke stěžovateli tento soud v rozsudcích sp. zn. 1 As 224/2016, 1 As 225/2016 a 2 As 228/2016 vyslovil obdobný názor a ani v nyní rozhodované věci nevidí důvod se od něho odklonit, jak je dále zřejmé.

[32] 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, usnesení ze dne 28. 8. 2002, sp. zn. IV. ÚS 233/02, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 147/2005 – 107).

[33] V nyní posuzovaném případě stěžovatel brojil žalobou proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k pokračování v přezkumném řízení a rozhodnutí. Věc tak nadále zůstává na úrovni veřejné správy a bude o ní znovu rozhodovat správní orgán I. stupně. Proti novému rozhodnutí ve věci posléze připadá v úvahu uplatnění řádných opravných prostředků, případně správní žaloba. Rozhodnutí odvolacího správního orgánu proto nenaplnňuje materiální znaky rozhodnutí ve smyslu § 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 (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 – 56, a ze dne 22. června 2011, č. j. 4 Ads 49/2011 – 64).

[34] Stěžovatel spatřuje zásah do svých veřejných subjektivních práv v tom, že žalovaný k jeho odvolání rozhodnutí Ústředí SPÚ sice správně zrušil, avšak řízení nezastavil, když věc vrátil prvostupňovému správnímu orgánu k pokračování v přezkumném řízení [tedy, že žalovaný postupoval podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, ačkoliv dle názoru stěžovatele měl postupovat podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu]. Stěžovatel se rovněž domnívá, že vůbec nebyly dány zákonné podmínky pro vedení zkráceného přezkumného řízení, resp. že nejsou dány podmínky pro vedení přezkumného řízení na základě zrušujícího rozhodnutí žalovaného.

[35] Nejvyšší správní soud k této námitce zdůrazňuje, že podstatou dané věci je, že žalovaný svým rozhodnutím zrušil rozhodnutí prvostupňového správního orgánu vydané ve zkráceném

přezkumném řízení, kterým bylo zrušeno rozhodnutí o vydání zemědělských nemovitostí stěžovateli, jež bylo vydáno v pravomocně ukončeném „řádném“ správním řízení. V současné chvíli tak rozhodnutí o vydání zemědělských nemovitostí zrušeno není, naopak na základě rozhodnutí žalovaného tzv. „obživlo“, a proto ani z tohoto důvodu nelze dovodit, že rozhodnutí žalovaného zasahuje do veřejných subjektivních práv stěžovatele. Bude-li se cítit stěžovatel dotčen na svých právech přezkumným řízením, které Ústředí SPÚ na základě zrušujícího rozhodnutí žalovaného případně povede, může se proti rozhodnutí, které by bylo v rámci tohoto řízení vydáno, opětovně bránit odvoláním a případně též správní žalobou (proti konečnému rozhodnutí žalovaného). To, že žalovaný nepostupoval při projednání odvolání zcela v souladu s jeho petitem, pak 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.

[36] V daném kontextu je třeba dále konstatovat, že za dotčení práv ve smyslu § 65 s. ř. s. nelze považovat každý tvrzený zásah do veřejných subjektivních práv, ale toliko zásah konečný. Analogicky lze odkázat i na některé závěry uvedené v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 – 41, ve kterém se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu 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 tohoto usnesení rozšířený senát Nejvyššího správního soudu konkrétně uvedl, že „[ú]častník 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). Neznačena 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).“ Závěry obsažené v tomto usnesení lze přitom přiměřeně vztáhnout i na vztah rozhodnutí žalovaného správního orgánu a žaloby podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Ani v nyní posuzované věci totiž nejde o konečný zásah veřejné správy do stěžovatelových veřejných subjektivních práv, neboť ten bude mít možnost opětovně (v případě vydání rozhodnutí v neprospěch stěžovatele) proti rozhodnutí Ústředí SPÚ brojít řádnými opravnými prostředky, případně žalobou.

[37] Jestliže stěžovatel v kasační stížnosti argumentoval dále tím, že ve smyslu rozsudku rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 73, podléhají (všechna) rozhodnutí vydaná v přezkumném řízení soudnímu přezkumu, pak tento právní názor nelze považovat za 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 však 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.

[38] Nejvyšší správní soud z těchto závěrů plně vychází i v nyní souzené věci. Jak již ale několikrát zrekapituloval, v tomto případě se nejedná o situaci, kdy již bylo pravomocně rozhodnuto o zrušení rozhodnutí vydaného v pravomocně ukončeném správním řízení (a vrácení



pokračování

věci příslušnému správnímu orgánu). Žalovaný totiž prvostupňové rozhodnutí zrušil, a tudíž do subjektivních práv stěžovatele nabytých v původně pravomocně skončeném správním řízení zasaženo nebylo. Pokud by žalovaný odvolání zamítl, jeho rozhodnutí by zcela jistě soudnímu přezkumu podléhalo, 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.

[39] Přestože je tedy úkon žalovaného označen jako „rozhodnutí“, nesplňuje po stránce materiální jeho znaky, neboť nezasáhl do veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele, protože jím 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 pak zajištěna tím, že proti tomuto rozhodnutí ve věci může brojit žalobou u soudu, přičemž případnou újmu způsobenou mu vydáním nezákonného rozhodnutí nebo jiným nesprávným postupem úřadu (např. průtahy v řízení) řeší právní úprava obsažená v zákoně č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, ve znění pozdějších předpisů.

[40] Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že se v této fázi řízení nemohl zabývat námitkami, které stěžovatel uplatnil proti rozhodnutí žalovaného (a rozhodnutí Ústředí SPÚ), protože předmětem tohoto řízení byly 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, které konečným způsobem zasáhne do veřejných subjektivních práv a povinností stěžovatele.

[41] Soud se ze shora uvedených důvodů nezabýval ani návrhem stěžovatele na vyslovení nicotnosti rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí Ústředí SPÚ, neboť vyslovení nicotnosti podle § 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. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2013, č. j. 4 As 113/2013 - 30). V nyní souzené věci není rozhodnutím 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.

[42] Nejvyšší správní soud tak dospěl k závěru, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu odmítl, neboť směřovala 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.

## VI. Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s. zamítl. Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

[44] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně

vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel v řízení úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který by jako procesně úspěšný účastník řízení o kasační stížnosti na jejich náhradu zásadně měl právo, žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti s tímto řízením nevznikly, a proto mu jejich náhradu soud nepřiznal. Pokud jde o náklady osoby zúčastněné na řízení, lze je podle § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. přiznat pouze v případě plnění povinnosti uložené soudem či z důvodů zvláštního zřetele hodných; takové okolnosti soud neshledal.

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

V Brně dne 3. ledna 2017

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu