



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce: **H. S.**, zast. Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem se sídlem Plzeň, Malá 6, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 17, **za účasti:** Pozemkový fond České republiky, se sídlem Praha 3, Husinecká 1024/11a, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 8 Ca 21/2005 - 34, ze dne 13. 12. 2005,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **se 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 (dále též „stěžovatel“) proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 11. 11. 2004, č. j. 31763/04-11000, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 16. 6. 2004, č. j. 42744/03-7040/16230. Žalovaný tímto rozhodnutím změnil v mimoodvolacím řízení podle ust. § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7200/03, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Městského úřadu Stříbro ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP ve věci uznání honitby tak, že se uvedené rozhodnutí Městského úřadu Stříbro ruší 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. Na podporu svých závěrů odkázal soud rovněž na rozhodnutí

Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34. Z uvedených důvodů žalobu odmítl podle ust. § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Včas podanou kasační stížností napadl stěžovatel usnesení Městského soudu v Praze z důvodu podle ust. § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy pro nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Stěžovatel nesouhlasil se závěrem soudu, že rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkoumání. Uvedl, že na základě pravomocného prvoinstančního rozhodnutí Městského úřadu Stříbro nabyl právo myslivosti podle ust. § 2 písm. h) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“), které byl oprávněn vykonávat v předmětné honitbě jako její držitel podle ust. § 2 písm. m) citovaného zákona. Dle § 32 odst. 1 zákona o myslivosti vzniklo žalobci jako držiteli honitby právo honitbu sám využívat nebo ji pronajmout. Žalobce pronajal společenstevní honitbu podle § 33 zákona o myslivosti, z tohoto pronájmu měl příjem. Následně žalovaný změnil v mimoodvolacím řízení rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje tak, že se prvoinstanční rozhodnutí Městského úřadu Stříbro ruší a věc se vrací k novému projednání a rozhodnutí. Žalobce sice uznal, že rozhodnutím žalovaného správní řízení nekončí, na druhé straně však namítl, že ať již následně skončí správní řízení jakýmkoliv způsobem, přišel v důsledku tohoto rozhodnutí minimálně do doby ukončení správního řízení o svá práva získaná na základě původního prvoinstančního rozhodnutí. Stěžovatel poukázal na to, že podle ust. § 62 odst. 2 správního řádu je při přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení nutno dbát na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Pokud by rozhodnutí vydaná v mimoodvolacím řízení nepodléhala soudnímu přezkumu, nebylo by dodržení této zákonné povinnosti správního orgánu soudně přezkoumatelné. Podle žalobce může nastat také situace, kdy soud zamítne žalobu proti pravomocnému správnímu rozhodnutí a po skončení soudního řízení zruší nadřízený správní orgán správní rozhodnutí na základě jeho přezkoumání mimo odvolací řízení, neboť zaujme na věc jiný právní názor. Nezákonnost tohoto rozhodnutí nadřízeného správního orgánu by nemohla být soudem odstraněna, neboť by toto rozhodnutí nepodléhalo soudnímu přezkumu. Stěžovatel je toho názoru, že ačkoli je napadené správní rozhodnutí rozhodnutím procesním a nikoli meritorním, došlo jím ke zkrácení jeho práv, a mělo by proto podléhat soudnímu přezkumu. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rovněž požádal o osvobození od soudních poplatků v řízení o kasační stížnosti.

V doplnění kasační stížnosti, které bylo Nejvyššímu správnímu soudu doručeno dne 14. 9. 2006, stěžovatel uvedl, že pokud bylo možné podat žalobu proti rozhodnutí krajského úřadu, je nelogické a odporující zásadě soudního přezkumu správních rozhodnutí, aby v rámci jednoho správního řízení bylo jedno rozhodnutí způsobilým předmětem soudního řízení a druhé rozhodnutí vydané v tomtéž správním řízení, které je procesně o dva stupně vyšší, nikoli. Stěžovatel má za to, že pokud rozhodnutí krajského úřadu podléhalo soudnímu přezkumu, tím spíše musí být způsobilé k řízení před správním soudem rozhodnutí v téže věci vydané správním orgánem instančně o dva stupně nadřazeným.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 11. 11. 2004, č. j. 31763/04-11000, není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., neboť nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti žalobce. Žalobce může veškerá svá práva uplatnit v řízení u prvoinstančního správního orgánu. Žalovaný vždy dbá ochrany nabytých práv a šetří oprávněné zájmy účastníků. Nemůže tak ale činit tam, kde tato práva byla nabyta v rozporu se zákonem. V projednávaném případě

se nejednalo ani o práva nabytá v dobré víře, neboť v průběhu celého správního řízení byla ze strany ostatních účastníků namítána nezákonnost postupu správních orgánů. Rozhodnutí, kterým bylo zrušeno pravomocné rozhodnutí, jímž byla účastníkovi správního řízení přiznána práva či uloženy povinnosti, je svým charakterem obdobně závažné jako rozhodnutí definovaná v § 65 s. ř. s. To však ve spojení s předpokládaným charakterem následného správního rozhodnutí nemůže zakládat legitimaci k podání správní žaloby. Účelem správního soudnictví je totiž poskytnutí ochrany zákonných práv tam, kde správní řízení již nenabízí jinou možnost jejich ochrany. Žalovaný se ztotožnil s rozhodnutím Městského soudu v Praze a se stanoviskem Nejvyššího správního soudu vyjádřeným v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, č.j. 3 As 25/2006 – 107, který se týkal obdobné věci. Navrhl proto zamítnutí kasační stížnosti.

Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

Usnesením Městského soudu v Praze ze dne 16. 2. 2006, č. j. 8 Ca 21/2005 - 55, byla zamítnuta žádost žalobce o osvobození od soudních poplatků pro řízení o kasační stížnosti. Rozsudkem ze dne 7. 3. 2007, č. j. 3 As 28/2006 - 71, Nejvyšší správní soud toto usnesení zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Městský soud v Praze poté usnesením ze dne 20. 4. 2007, č. j. 8 Ca 21/2005 - 77, žalobci osvobození od soudních poplatků přiznal.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení z hlediska uplatněného stížního bodu a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud poukazuje na tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti:

Městský úřad Stříbro uznal rozhodnutím ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP, podle § 29 zákona o myslivosti společenstevní honitbu K. - p. Krajský úřad Plzeňského kraje v odvolacím řízení prvoinstanční rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutí krajského úřadu přezkoumal žalovaný na základě podnětu v mimoodvolacím řízení, přičemž shledal řadu nedostatků v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů. Především se neztotožnil s názorem krajského úřadu o možnosti existence jednoho honebního společenstva s více honitbami. Dále nesouhlasil s jeho výkladem ust. § 69 odst. 1 zákona o myslivosti. Žalovaný zjistil, že se krajský úřad v odůvodnění svého rozhodnutí vyjádřil pouze k jednotlivým bodům odvolání, avšak zcela opomenul jiné závažné nedostatky prvoinstančního rozhodnutí. Poukázal mj. na to, že jak správní orgán I. stupně tak krajský úřad postupovaly v rozporu s ust. § 24 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), když všem známým účastníkům řízení nedoručily rozhodnutí do vlastních rukou. Žalovaný proto změnil rozhodnutí krajského úřadu tak, že se prvoinstanční rozhodnutí Městského úřadu Stříbro ruší a věc se vrací k novému projednání a rozhodnutí. Vzal v úvahu i důsledky změny rozhodnutí, přičemž usoudil, že zájem na zjištění skutečného stavu věci a vydání rozhodnutí v souladu s právními předpisy převažuje nad zachováním případných práv účastníků řízení. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí rozklad, který ministr zemědělství zamítl. V napadeném rozhodnutí neshledal pochybení, ztotožnil se závěrem žalovaného, že jedno honební společenstvo nemůže mít více společenstevních honiteb.

Ve věci samé uvážil Nejvyšší správní soud takto:

Podle ustanovení § 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 uvedeného 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. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že žalobou napadeným správním rozhodnutím byla nepochybně dotčena práva stěžovatele, neboť jím bylo zrušeno prvoinstanční rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, kterým byla podle § 29 zákona o myslivosti uznána honitba. Stěžovatel tak pozbyl právo předmětnou honitbu využívat nebo ji pronajmout. Tímto právním úkonem však nebyl stěžovatel 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 stěžovatele, že pokud rozhodnutí krajského úřadu v daném správním řízení podléhalo soudnímu přezkumu, tím spíše musí být způsobilým předmětem řízení před správními soudy rozhodnutí v téže věci vydané správním orgánem instančně o dva stupně nadřazeným. Pro posouzení, zda rozhodnutí podléhá přezkumu ve správním soudnictví, je podstatné to, zda jím bylo v materiálním slova smyslu zasaženo do práv žalobce. Ačkoli tedy posuzované rozhodnutí vydal instančně nejvýše postavený správní orgán, nebyla jím 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 stěžovatelova 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 i 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 téže 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 § 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. Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud 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 napadený rozsudek netrpí nezákonností z důvodu tvrzeného stěžovatelem dle ust. § 103 odst.1 písm. e) s. ř. s., a kasační stížnost proto podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovaný měl ve věci úspěch, prokazatelné náklady řízení o kasační stížnosti mu však nevznikly. Soud mu proto náhradu nákladů řízení nepřiznal (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Osoba zúčastněná nemá v daném případě podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jí soudem nebyla uložena žádná povinnost, v souvislosti s jejímž plněním by jí vznikly náklady a není dán ani důvod zvláštního zřetele hodný pro přiznání jiných nákladů řízení.

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

V Brně dne 25. července 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

