



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **H. s. S.**, zast. Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem se sídlem v Plzni, Malá ulice č. 6, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem v Praze 1, Těšnov 17, o kasační stížnosti proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. ledna 2006, č. j. 7 Ca 2/2005 – 32,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 10. 2004, č. j. 31751/04-11000 byl zamítnut rozklad žalobce (stěžovatele) a rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 10. června 2004, č. j. 42721/03-7040/16230, bylo potvrzeno podle § 59 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Ministerstvo zemědělství svým rozhodnutím ze dne 10. 6. 2004, č. j. 42721/03-7040/16230 změnilo rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje ze dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7198/03, tak, že se rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odboru životního prostředí, ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP, zrušuje a věc se mu vrací k novému projednání a rozhodnutí.

Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel dne 4. 1. 2005 žalobu, která byla napadeným usnesením Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, č. j. 7 Ca 2/2005 – 32 odmítnuta dle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen

„s. ř. s.) ve spojení s § 70 písm. a) s. ř. s. z důvodu vyloučení přezkoumání úkonů správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.

Včas podanou kasační stížností žalobce jako stěžovatel uplatňuje důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel požaduje po Nejvyšším správním soudu posouzení, 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 do rozhodnutí odvolacího orgánu nenabývá právní moci a nestává se vykonatelným. Toto rozhodnutí tedy nezakládá, nemění, neruší 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 tomto řízení se však dle názoru stěžovatele jedná o jiný případ – ve správním řízení bylo nejprve vydáno rozhodnutí Městského úřadu Stříbro o uznání společenstevní honitby, k odvolání Pozemkového fondu, pak Krajský úřad Plzeňského kraje napadené rozhodnutí potvrdil, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tak nabylo právní moci a stalo se vykonatelným. Stěžovatel na základě nabytí právní moci rozhodnutí nabyl právo myslivosti dle § 2 písm. h) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, které byl oprávněn vykonávat dle § 2 písm. m) zákona o myslivosti v předmětné honitbě jako její držitel. Dle § 32 odst. 1 zákona o myslivosti vzniklo žalobci jako držiteli honitby právo honitbu sám využívat nebo ji pronajmout. Stěžovatel tato svoje práva začal využívat, když společenstevní honitbu pronajal dle § 33 zákona o myslivosti a z tohoto pronájmu pak měl stěžovatel příjem. Následně podal stěžovatel návrh na přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení dle § 65 a násl. správního řádu, žalovaný tomuto návrhu vyhověl a změnil rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje tak, že zrušil rozhodnutí Městského úřadu Stříbro a věc vrátil tomuto úřadu k novému projednání a rozhodnutí. Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal rozklad s odkladným účinkem, rozkladu nebylo vyhověno, toto rozhodnutí poté napadl stěžovatel žalobou. Žalobou napadené rozhodnutí tak dle přesvědčení stěžovatele zrušilo jeho práva získaná na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje. Správní orgány nižšího stupně jsou vázány právním názorem vyšších správních orgánů, řízení tedy dle názoru stěžovatele musí skončit vydáním rozhodnutí, které bude respektovat právní názor orgánu, jež rozhodovaly v řízení mimo odvolací řízení. Stěžovatel připomíná, že v rámci přezkoumání mimo odvolací řízení je dle § 65 odst. 2 správního řádu je nutno dbát toho, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Pokud by rozhodnutí o přezkoumání mimo odvolací řízení nepodléhalo soudnímu přezkumu, pak by dodržení této zákonné povinnosti správního orgánu nebylo soudně přezkoumatelné. Ve smyslu § 68 odst. 1 správního řádu je možné správní rozhodnutí v řízení o jeho přezkoumání zrušit ve lhůtě do 3 let od jeho právní moci, lze si tak představit případ, kdy bude zamítnuta žaloba a přezkoumání pravomocného správního rozhodnutí, avšak nadřízený správní orgán po skončení soudního řízení správní rozhodnutí mimo odvolací řízení zruší, zaujme-li na věc jiný právní názor. Nezákonnost rozhodnutí nadřízeného správního orgánu by nemohla být soudem odstraněna, neboť by toto rozhodnutí nepodléhalo soudnímu přezkumu. Stěžovatel tedy nesouhlasí se skutečností, že by soudnímu přezkumu nepodléhalo žádné procesní rozhodnutí, ale toliko rozhodnutí meritorní. Stěžovatel uzavírá, že byť je napadené rozhodnutí procesního charakteru, přesto tímto rozhodnutím došlo ke zkrácení jeho práv, proto by tedy toto rozhodnutí mělo podléhat soudnímu přezkumu. Stěžovatel navrhuje, aby napadené usnesení Městského soudu v Praze bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

Podáním ze dne 12. 9. 2006 doplnil právní zástupce stěžovatele svou kasační stížnost tak, že není sporu o tom, že proti rozhodnutí krajského úřadu bylo možno podat správní žalobu, resp. že toto rozhodnutí krajského úřadu podléhá přezkumu v rámci správního soudnictví. Stěžovatel však 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 tomtéž správním řízení, které je procesně o dva stupně vyšší, 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, neboť se jedná o logický argument *a minori ad maius*.

Žalovaný se ztotožnil s odůvodněním uvedeným v usnesení Městského soudu v Praze a navrhl odmítnutí kasační stížnosti jako nedůvodné.

Ze spisového materiálu vyplynuly tyto skutečnosti: Pozemkový fond České republiky dne 30. 11. 2002 sdělil Okresnímu úřadu v Tachově, referátu životního prostředí, že honitba s názvem K. ú. je v souladu se zákonem č. 449/2001 Sb. Městský úřad Stříbro, odbor životního prostředí, dne 3. 3. 2003 pod č. j. 297OŽP-V5 vydal rozhodl o tom, že zařadil honitbu K. ú. do jakostních tříd a stanovil minimální a normované stavy zvěře a určení souhrnného počtu spárkaté zvěře v honitbě. Veřejnou vyhláškou ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP uznal Městský úřad Stříbro, odbor životního prostředí, honební pozemky h. s. S. za honitbu společenství č. 34 K. ú. Pozemkový fond ČR podal proti tomuto rozhodnutí odvolání, o němž rozhodl Krajský úřad Plzeňského kraje, odbor životního prostředí, dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7198/03, tak, že podané odvolání zamítl. Pozemkový fond poté podal dne 10. 10. 2003 podnět k zahájení řízení o přezkum správního rozhodnutí mimo odvolací řízení, dle § 65 správního řádu. Žalovaný tomuto podnětu vyhověl a dne 10. 6. 2004 pod č. j. 42721/03-7040/16230 změnilo rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7198/03, tak, že zrušil rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odbor životního prostředí, č. j. 592/03-206/A5-ŽP, ze dne 18. 7. 2003 a věc vrátil tomuto úřadu k dalšímu řízení. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel rozklad, tento byl zamítnut dne 8. 10. 2004, č. j. 31751/04-11000, s odůvodněním, že jedno honební společenstvo nemůže mít více společenstevních honiteb.

V souladu s ust. § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné (ust. § 103 odst. 1 písm. c/ cit. zák.) nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné (ust. § 103 odst. 1 písm. d/ cit. zák.), jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. Ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí, Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 109 odst. 4 s. ř. s. nepřihlédne. Skutkovým základem pro rozhodnutí kasačního soudu se tedy mohly stát pouze skutečnosti a důkazy, které byly uplatněny před soudem, který vydal napadené rozhodnutí. Při svém rozhodování vycházel Nejvyšší správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (ust. § 75 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v rozsahu důvodu kasační stížnosti uplatněné dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnosti nelze vyhovět.

V kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení. Nesprávného posouzení právní otázky se může soud dopustit tím, že na správně zjištěný skutkový stav aplikuje nesprávnou právní normu, popřípadě aplikuje správnou právní normu, která je však nesprávně vyložena. Stěžovatel nesouhlasí s názorem soudu prvního stupně, že žalobou napadené rozhodnutí ministra zemědělství nezasáhlo jeho veřejná subjektivní práva.

Dle § 65 správního řádu, platného pro přezkoumávané řízení [v celém textu rozhodnutí míněn zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, jenž byl s účinností od 1. 1. 2006 nahrazen zákonem č. 500/2004 Sb., správním řádem – pozn. soudu], o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení, stanoví ve svém odst. 1, že rozhodnutí, které je v právní moci, může z vlastního nebo jiného podnětu přezkoumat správní orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený správnímu orgánu, který toto rozhodnutí vydal (§ 58), jde-li o rozhodnutí ústředního orgánu státní správy (orgánu Slovenské národní rady), jeho vedoucí na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise (§ 61 odst. 2). Odst. 2 pak říká, že právní orgán příslušný k přezkoumání rozhodnutí je zruší nebo změní, bylo-li vydáno v rozporu se zákonem, obecně závazným právním předpisem nebo obecně závazným nařízením. Při zrušení nebo změně rozhodnutí dbá na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Ve smyslu odst. 3 při přezkoumávání rozhodnutí vychází správní orgán z právního stavu a skutkových okolností v době vydání rozhodnutí. Nemůže proto zrušit nebo změnit rozhodnutí, jestliže se po jeho vydání dodatečně změnil rozhodující skutkové okolnosti, z nichž původní rozhodnutí vycházelo.

Nejvyšší správní soud se v této právní otázce ztotožnil s právním názorem Městského soudu v Praze, jenž vychází z ustálené judikatury správních soudů vyjádřené např. v rozhodnutí ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34, www.nssoud.cz, podle něhož „*rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního*“. Tento názor byl potvrzen Ústavním soudem v jeho usnesení III. ÚS 53/04 ze dne 23. 6. 2004. Nejvyšší správní soud přitom již ve věci vedené u tohoto soudu pod sp. zn. 3 As 25/2006 neshledal důvod se od tohoto právního názoru odchýlit prostředky, jež mu dává soudní řád správní, tj. v daném případě předložením věci rozšířenému senátu. Žalobou napadeným rozhodnutím ministr zemědělství jako správní orgán rozhodující o rozkladu zamítl rozklad směřující proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, jímž bylo v mimoodvolacím řízení zrušeno rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, kterým byla uznána žalobcova honitba; věc byla vrácena Městskému úřadu Stříbro k dalšímu řízení. Z uvedeného tedy vyplývá, že tímto zrušením a vrácením věci do stádia řízení u správního orgánu prvního stupně věc nekončí a bude o ní rozhodováno znovu.

Rozhodnutí, jímž je v mimoodvolacím řízení pouze zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a kterým je věc vrácena k novému projednání a rozhodnutí, nemění nic na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení. Je proto rozhodnutím, které nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti žalobce. V souzené věci bude nyní znovu rozhodovat správní orgán prvního stupně, proti jehož rozhodnutí bude mít žalobce možnost podat odvolání a následně žalobu k soudu. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že zrušení pravomocného rozhodnutí o uznání honitby žalobce pociťuje negativně, avšak je zde zapotřebí poukázat na to, že přezkum pravomocných správních

rozhodnutí v mimoodvolacím řízení je zcela mimořádným institutem opravného prostředku ve správním řízení a jako takový vykazuje i jistá specifika, pokud jde o následný soudní přezkum. Pravidlem však zůstává, že konečné rozhodnutí ve věci bude možné při splnění zákonných podmínek napadnout správní žalobou. Pro závěr, že by se před podáním žaloby mělo vyčkat konečného správního rozhodnutí, svědčí i fakt, že správní orgán prvního stupně je počínaje zrušením 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. Podotýká se, že v případě soudního přezkumu následně vydaného pravomocného rozhodnutí ve věci honitby může soud jako podkladová rozhodnutí zkoumat rovněž rozhodnutí, jimiž se věc vrátila na základě mimoodvolacího řízení zpět správnímu orgánu prvního stupně. Věc lze uzavřít tak, že Městský soud v Praze nepochybil, pokud v daném případě věc meritorně neprojednal.

Nad rámec shora uvedeného je třeba podotknout, že přezkum rozhodnutí mimo odvolací řízení se vyznačuje především dozorčí funkcí tohoto institutu, jde tedy o nápravný prostředek dozorčího práva. Jedná se o nástroj, který je jen v rukou správních orgánů a opírá se o instanční hierarchii. Jeho smyslem je umožnit řešit případy, kdy správa rozhodne v rozporu s právními předpisy (Vopálka, V., Šimůnková, V., Šolín, M.: Správní řád, komentář, 2 vydání, Praha, C. H. Beck, 2003, strana 215).

Ze všech těchto důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. není dán. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s.

O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. Protože úspěšný žalovaný žádné náklady neuplatňoval, resp. mu žádné náklady nad rámec jeho úřední činnosti nevznikly, soud mu nepřiznal náhradu nákladů řízení.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 19. června 2007

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu