



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Marie Součkové, JUDr. Marie Turkové, JUDr. Milady Tomkové a JUDr. Ludmily Valentové v právní věci žalobce: **H. s. S.**, zast. Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem, se sídlem Plzeň, Malá 6, proti žalovanému: **Ministr zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 17, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, č. j. 7 Ca 3/2005 - 32,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2006, č. j. 7 Ca 3/2005 – 32, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský soud v Praze usnesením ze dne 6. 1. 2006, č. j. 7 Ca 3/2005 – 32, odmítl žalobu proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 10. 9. 2004, č. j. 16274/04 – 11000, a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Přezkoumávaným rozhodnutím ministr zemědělství zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 5. 2004, č. j. 39240/03 – 7040/16230, jímž bylo podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů, změněno rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7199/03, tak, že rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odboru životního prostředí, ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03 – 206/A5 – ŽP, se podle § 59 odst. 3 správního řádu zrušuje a věc se vrací Městskému úřadu Stříbro k novému projednání a rozhodnutí.

Městský soud v Praze v odůvodnění usnesení uvedl, že 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 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Podle městského soudu totiž ve správním řízení ještě není o ničem pravomocně rozhodnuto. Na povaze věci nic nemění ani argumentace žalobce, že mu tímto postupem byla odňata práva nabytá v dobré víře, neboť správní řád svou formulací takový postup umožňuje, když možnost zrušení rozhodnutí neváže na odnětí nabytých práv, ale na co nejmenší dotčení nabytých práv. S ohledem na tyto skutečnosti městský soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 70 písm. a) téhož zákona odmítl.

Proti tomuto usnesení podal kasační stížnost žalobce (dále též jen „stěžovatel“), a to z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Uvedl, že na základě zrušeného pravomocného a vykonatelného rozhodnutí nabyl právo myslivosti podle § 2 písm. h) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, které byl podle § 2 písm. m) téhož zákona oprávněn vykonávat v honitbě, jejímž byl držitelem. Podle § 32 odst. 1 zákona o myslivosti pak vzniklo stěžovateli právo honitbu využívat nebo ji pronajmout, což také učinil a inkasoval příjem z pronájmu. Stěžovatel namítal, že správní orgány nižšího stupně jsou vázány právním názorem správního orgánu vyššího stupně, v opětovně zahájeném řízení lze proto očekávat rozhodnutí v neprospěch stěžovatele. Bez ohledu na tuto skutečnost však stěžovatel minimálně do skončení správního řízení o uznání honitby přišel o svá práva získaná na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí. Podle jeho názoru je třeba mít na zřeteli nutnost dbát na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena. Stěžovatel uzavřel, že napadeným rozhodnutím došlo k zásahu do jeho práv, a proto by mělo podléhat soudnímu přezkumu, byť se nejedná o rozhodnutí meritorní.

Čtvrtý senát Nejvyššího správního soudu, jemuž byla věc v souladu s rozvrhem práce přidělena, usnesením ze dne 18. 6. 2007, č. j. 4 As 31/2006 – 63, rozhodl o postoupení věci rozšířenému senátu. Při předběžné poradě totiž zjistil, že kasační stížnost se týká právní otázky, která je dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu řešena rozdílně. Řešení předmětné právní otázky bylo přitom nutné pro další postup v řízení o kasační stížnosti. Důvod, pro který byla věc předložena rozšířenému senátu, spočíval v posouzení právní otázky, zda je rozhodnutí, jímž bylo mimo odvolací řízení podle § 65 odst. 2 správního řádu změněno rozhodnutí správního orgánu II. stupně tak, že rozhodnutí správního orgánu I. stupně bylo zrušeno a věc byla tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení, vyloučeno ze soudního přezkumu či nikoliv.

V usnesení ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 – 34, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že 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. K tomuto právnímu názoru se Nejvyšší správní soud přiklonil rovněž v rozsudku ze dne 18. 4. 2007, č. j. 3 As 25/2006 – 107.

Odlišný právní názor zaujal Nejvyšší správní soud například ve svém rozsudku ze dne 21. 12. 2006, č. j. 6 As 49/2004 – 77, ve kterém rozhodnutí, jímž bylo mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc byla tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení, věcně přezkoumal a vyslovil právní názor, že povinností správního úřadu při rozhodování o zrušení rozhodnutí podle § 65 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), je vždy vážit, zda práva nabytá

podle pravomocného rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, byla nabyta v dobré víře a zda mohou být zrušena. Volba mezi nedotknutelností nabytých práv a možností jejich zrušení je věcí volné úvahy správního orgánu, ta je podrobena přezkoumání soudem, přičemž soud tu zkoumá, které skutečnosti považoval správní orgán pro volbu za rozhodující, jakým způsobem je zjišťoval, jakými skutkovými a právními úvahami se při tom řídil a zda jeho úvaha neporušuje pravidla logického uvažování.

Z obsahu kasační stížnosti plyne, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Podle citovaného ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

V dané věci bylo tedy rozhodující posoudit, zda Městský soud v Praze žalobu odmítl důvodně či nikoliv, tedy zda je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Rozšířený senát dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Právo na přístup k soudu je jednou ze základních komponent práva na spravedlivý proces, garantovaného jak mezinárodními smlouvami, tak i vnitrostátním ústavním právem. Na ústavní úrovni má pro správní soudnictví klíčový význam článek 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), podle něhož ten, „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny“. Pravomoc správních soudů je podle tohoto článku založena na generální klauzuli: přezkoumat lze každé rozhodnutí správního orgánu, ledaže by je ze soudního přezkumu výslovně vyloučil zákon (u rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod však žádná zákonná kompetenční výluka možná není).

Tato východiska je třeba mít na zřeteli při výkladu § 65 odst. 1 s. ř. s., jehož prostřednictvím se na úrovni zákona právo na přístup k soudu realizuje. Citované ustanovení nelze vykládat doslovným jazykovým výkladem, nýbrž podle jeho smyslu a účelu tak, že žalobní legitimace musí být dána pro všechny případy, kdy je dotčena právní sféra žalobce, tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Legitimace je tedy založena tvrzením žalobce, že takový úkon správního orgánu měl negativní dopady do jeho právní sféry.

V posuzované věci plyne z obsahu správního spisu, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně – Městský úřad Stříbro, odbor životního prostředí – ze dne 18. 7. 2003 byly uznány honební pozemky H. s. S. o výměře 1235 ha za honitbu společenstevní č. 45 - T. V odůvodnění rozhodnutí bylo mimo jiné uvedeno, že negativní stanovisko vyjádřil pouze Pozemkový fond ČR ve vztahu k počtu společenstevních honiteb pro H. s. S. Správní orgán dospěl k závěru, že zákon o myslivosti nestanoví, že by jedno honební společenstvo nemohlo mít více honiteb a Pozemkový fond ČR je nadále majoritním členem honebního společenstva.

Proti tomuto rozhodnutí podal Pozemkový fond ČR odvolání, které bylo rozhodnutím správního orgánu II. stupně – Krajského úřadu Plzeňského kraje zamítnuto a rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odboru životního prostředí, bylo potvrzeno.

Dne 10. 10. 2003 podal Pozemkový fond ČR podnět k zahájení řízení o přezkumu správního rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu.

Ministerstvo zemědělství dne 2. 2. 2004 zahájilo správní řízení o přezkoumání rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje a rozhodnutím ze dne 19. 5. 2004 změnilo rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje, odboru životního prostředí, ze dne 23. 9. 2003 tak, že rozhodnutí Městského úřadu Stříbro, odboru životního prostředí, ze dne 18. 7. 2003 zrušilo a věc vrátilo tomuto úřadu k novému projednání a rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí podal rozklad žalobce (H. s. S.). Rozhodnutím ministra zemědělství České republiky ze dne 10. 9. 2004 byl rozklad zamítnut a rozhodnutí ministerstva ze dne 19. 5. 2004 potvrzeno.

Přezkoumání rozhodnutí podle § 65 správního řádu bylo řazeno mezi nápravné prostředky dozorčího práva.

Podle § 65 odst. 1 správního řádu 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, jeho vedoucí na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise (§ 61 odst. 2).

Podle § 65 odst. 2 téhož zákona správní 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 dbá na to, aby práva nabytá v dobré víře byla co nejméně dotčena.

Podle § 65 odst. 3 správního řádu 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 změnily rozhodující skutkové okolnosti, z nichž původní rozhodnutí vycházelo.

Předpokladem k použití institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci. Podnět k přezkoumání v mimoodvolacím řízení může podat jakýkoliv subjekt, tedy nejen účastník řízení, ale kterákoliv fyzická nebo právnická osoba nebo státní orgán. Podnět k tomuto přezkoumání, byť i podaný účastníkem řízení, není návrh na zahájení řízení tak, jak je tomu u obnovy řízení. Neshledá-li správní orgán podnět důvodným, vyrozumí toho, kdo jej podal, neformálním sdělením. Po prošetření došlého podnětu, shledá-li jej příslušný správní orgán opodstatněným, zahájí vlastní řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení; popřípadě tak učiní z vlastní iniciativy. Jde vždy o zahájení řízení z moci úřední. Řízení zpravidla skončí vydáním prvoinstančního rozhodnutí, jímž se přezkoumávané rozhodnutí zruší nebo změní.

Pokud jde o soudní praxi před 1. 1. 2003, lze poukázat na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 17. 11. 1995, č. j. 6 A 29/95 – 23, podle něhož povinností správního úřadu při rozhodování o změně nebo zrušení rozhodnutí podle § 65 odst. 2 správního řádu – které je jen zdánlivě kogentní povahy – je vždy zvážit, zda práva, nabytá podle pravomocného rozhodnutí, při jehož vydání byl porušen zákon, byla nabyta v dobré víře a zda mohou být zrušena (a nebo změnou rozhodnutí omezena). Volba mezi nedotknutelností nabytých práv a možností jejich zrušení či omezení, je věcí volné úvahy správního orgánu; ta je podrobena přezkoumání soudem v mezích ustanovení § 245 odst. 2 o. s. ř. Soud

tu zkoumá, které skutečnosti považoval správní orgán pro volbu za rozhodující, jakým způsobem je zjišťoval, jakými skutkovými a právními úvahami se při tom řídil a zda jeho úvaha neporušuje pravidla logického usuzování.

V této souvislosti lze poukázat i na usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 4. 1993, č. j. 6 A 35/92 - 3, podle něhož vyrozumění podatele podnětu o tom, že správní orgán neshledal důvody ke zrušení rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu, je sdělením úřadu, které nepodléhá přezkumu soudem ve správním soudnictví. V odůvodnění tohoto usnesení je mimo jiné uvedeno, že z ustanovení § 65 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, vyplývá, že pravomocné rozhodnutí správního orgánu může být přezkoumáno správním orgánem nejbližší vyššího stupně, a to z vlastního nebo jiného podnětu. Zjistí-li příslušný správní orgán, že přezkoumávané rozhodnutí bylo vydáno v rozporu se zákonem, je oprávněn je zrušit nebo změnit; to samozřejmě musí učinit rozhodnutím, které i samo o sobě je naříkatelné správní žalobou. Neshledá-li však správní orgán podnět důvodným, nevydává o tomto zjištění rozhodnutí; není totiž důvodu zasahovat do právní sféry účastníků řízení, protože jejich práva a povinnosti, změněné nebo vzniklé rozhodnutím původním, takovým zjištěním nijak dotčena nejsou. Proto správní orgán toliko vyrozumí podatele přípisem o tom, že jeho podnět důvodným neshledal.

Z výše uvedeného tedy plyne, že rozhodnutí správního orgánu podle § 65 odst. 2 správního řádu byla soudy přezkoumávána i před 1. 1. 2003. Podle názoru rozšířeného senátu není důvodu nadále v tomto postupu nepokračovat, neboť lze jen s pochybnostmi tvrdit, že 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 či povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovým rozhodnutím může dojít ke zrušení všech práv, jež původní účastník správního řízení v tomto řízení nabyl.

V posuzované věci například žalobce tvrdil, že na základě pravomocného rozhodnutí správního orgánu nabyl právo myslivosti podle § 2 písm. h) zákona o myslivosti, které byl oprávněn vykonávat podle § 2 písm. m) téhož zákona v dané honitbě jako její držitel. Dále uvedl, že podle § 32 odst. 1 zákona o myslivosti mu vzniklo, jako držiteli honitby, právo honitbu využívat nebo ji pronajmout. Žalobce honitbu pronajal a z tohoto pronájmu měl příjem. Žalobou napadené rozhodnutí pak podle tvrzení žalobce zrušilo jeho práva, získaná na základě pravomocného a vykonatelného rozhodnutí Krajského úřadu Plzeňského kraje.

Rozhodnutí vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu pak nelze podřadit ani pod ustanovení § 68 s. ř. s., ani pod kompetenční výluky podle § 70 s. ř. s., neboť nelze dovodit, že tato rozhodnutí jsou rozhodnutími, jimiž se upravuje vedení řízení před správním orgánem, a nejde ani o rozhodnutí předběžné povahy.

Rozšířený senát neakceptoval argument, který by mohl svědčit proti přezkoumávání uvedených rozhodnutí soudem, totiž že zruší-li správní orgán postupem podle § 65 odst. 2 s. ř. s. rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, bude o věci rozhodováno znovu. O meritu věci není tedy v této fázi rozhodnuto (v daném případě se věc vrací do stádia rozhodování správního orgánu I. stupně o žádosti žalobce o uznání společenstevní honitby) a soudní přezkum by se mohl zdát předčasný a v rozporu se zásadou

subsidiarity soudního přezkumu a zásadou procesní ekonomie. Tento argument však musel ustoupit před skutečností, že posuzované rozhodnutí správního orgánu zasahuje do subjektivních práv účastníků, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.

Rozšířený senát ostatně již ve své dřívější judikatuře, jmenovitě v rozsudku ze dne 26. 10. 2005 č. j. 1 Afs 86/2004 - 54 (publikováno pod č. 792/2006 Sb. NSS) vyslovil tuto zásadu: „*Vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. totiž představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví; jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Proto nabízejí-li se dvě interpretace, z nichž jedna hovoří ve prospěch soudního přezkumu a druhá proti němu, je vždy zapotřebí upřednostnit tu první, resp. v pochybnostech, zda se určitý úkon dotýká práv a povinností žalobce podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a tedy podléhá přezkumu, je na místě usuzovat, že tomu tak je.*“ Tyto závěry je nutné vztáhnout i na posouzení řešené právní otázky.

Rozšířený senát tedy dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu, jimiž byla mimo odvolací řízení zrušena nebo změněna pravomocná rozhodnutí ve správním řízení, jsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s. a podléhají soudnímu přezkumu, neboť tato rozhodnutí zasahují do existujících hmotných práv fyzických nebo právnických osob, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.

Z výše uvedených důvodů dospěl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k závěru, že Městský soud v Praze žalobu odmítl nesprávně. Proto jeho usnesení zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž se bude Městský soud v Praze – vázán právním názorem, že napadené rozhodnutí správního orgánu podléhá soudnímu přezkumu – žalobou věcně zabývat.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Městský soud v Praze v novém rozhodnutí o věci (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 28. srpna 2007

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného senátu