



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **Honební společenstvo Stříbro**, se sídlem Stříbro, Dukelská ulice – Farma, zastoupený Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem se sídlem Plzeň, Malá 6, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 17, **za účasti** osoby na řízení zúčastněné: Pozemkový fond České republiky, se sídlem Praha 3, Husinecká 1024/11a, o přezkoumání rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 11. 11. 2004, č. j. 31763/04-11000, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2005, č. j. 8 Ca 21/2005 – 34,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2005, č. j. 8 Ca 21/2005 – 34, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Městský úřad Stříbro rozhodnutím ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP, na základě návrhu žalobce uznal podle § 29 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“), společenstevní honitbu Kšice-pole. Toto rozhodnutí následně potvrdil Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím o odvolání ze dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7200/03. Ministerstvo zemědělství však v mimo odvolacím řízení podle § 65 zák. č. 71/1967 Sb. (dále jen správní řád) svým rozhodnutím ze dne 16. 6. 2004, č. j. 42744/03-7040/16230 změnilo rozhodnutí krajského úřadu tak, že se rozhodnutí Městského úřadu Stříbro ze dne 18. 7. 2003, č. j. 592/03-206/A5-ŽP, zrušuje a věc se vrací prvoinstančnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí Ministerstva zemědělství podal žalobce rozklad, který však ministr zemědělství rozhodnutím ze dne 11. 11. 2004, č. j. 31763/04-11000, zamítl a zrušující rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu ministr zemědělství uvedl, že krajský úřad rozhodnutí Městského úřadu Stříbro nepřezkoumal v celém rozsahu, nezabýval se jeho závažnějšími nedostatky a uznání honitby nebylo v souladu s příslušnými ustanoveními zákona o myslivosti.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 12. 2005, č. j. 8 Ca 21/2005 - 34, žalobu proti uvedenému rozhodnutí ministra zemědělství odmítl. V jeho odůvodnění uvedl, že rozhodnutí ministra zemědělství nic nezměnilo na veřejných subjektivních právech účastníků a podmínka zkrácení na jejich právech úkonem správního orgánu tak nebyla splněna. Podle závěru Městského soudu v Praze se tedy jedná o procesní rozhodnutí, a nikoliv o úkon ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Proti tomuto usnesení Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu, který je uveden v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

K tvrzené nezákonnosti napadeného usnesení stěžovatel konkrétně namítl, že právní názor v něm obsažený nelze bezezbytku aplikovat na rozhodnutí odvolacích správních orgánů, jimiž bylo zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. V dané věci se totiž prvoinstanční rozhodnutí stalo pravomocným a vykonatelným a na jeho základě tak nabyt práva myslivosti. Jako držitel honitby byl tedy oprávněn ji sám užívat nebo pronajmout, čehož využil a z pronájmu měl příjem. Rozhodnutím ministra zemědělství tedy pozbyl nabytá práva a v jeho důsledku bylo řízení o uznání honitby v podstatě opětovně zahájeno. Správní orgány nižšího stupně jsou pak vázány názorem správních orgánů vyšších stupňů, takže lze očekávat vydání rozhodnutí v jeho neprospěch. Navíc se v souladu s ustanovením § 62 odst. 2 správního řádu mělo dbát na toho, aby byla co nejméně dotčena práva nabytá v dobré víře. Tento aspekt však v důsledku napadeného usnesení nemohl být soudem posouzen. Žalobou napadené rozhodnutí tedy podle názoru stěžovatele sice bylo procesní povahy, avšak zkrátilo ho na právech, a proto podléhalo soudnímu přezkumu.

Rozsudkem ze dne 25. 7. 2007, č. j. 3 As 27/2006 - 87, Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti usnesení Městského soudu v Praze zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění tohoto rozsudku přitom odkázal na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34, od něhož neshledal důvod se odchýlit. Podle tohoto judikátu rozhodnutí, jímž bylo v rámci řízení o přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení podle § 65 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení, není úkonem správního orgánu, kterým se mění, ruší či závazně určují práva nebo povinnosti žalobce ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Městský soud v Praze tedy podle závěru Nejvyššího správního soudu nepochybil, když v daném případě věc meritorně neprojednal.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu následně k ústavní stížnosti stěžovatele zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 19. 6. 2008, sp. zn. IV. ÚS 1882/07. V něm soudní orgán

ochrany ústavnosti poukázal na rozsudek ze dne 21. 12. 2006, č. j. 6 As 49/2004 - 77, ve kterém jiný senát Nejvyššího správního soudu vyslovil právní názor odlišný od toho, který byl vysloven v nyní projednávané věci. Za této situace bylo zákonnou povinností Nejvyššího správního soudu postoupit předmětnou věc jeho rozšířenému senátu. Takto však postupováno nebylo, v důsledku čehož došlo podle závěru Ústavního soudu k porušení základního práva stěžovatele na zákonného soudce, které je zakotveno v ustanovení čl. 38 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Právním názorem vysloveným v tomto nálezu je Nejvyšší správní soud při opětovném rozhodování o kasační stížnosti vázán. Nicméně k aplikaci ustanovení § 65 odst. 2 správního řádu ve vztahu k ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. se již autoritativně vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73. Rozšířený senát tedy postupem podle § 17 s. ř. s. rozdílné právní názory jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu na uvedenou právní otázku v mezidobí sjednotil, a proto již není zapotřebí mu projednávanou věc k rozhodnutí znovu předkládat. Takový postup by totiž byl zcela formální, neboť by nemohl vést k jinému posouzení předmětné právní otázky rozšířeným senátem. Navíc předchozí rozhodnutí o kasační stížnosti bylo vydáno v době, kdy se touto právní otázkou ještě rozšířený senát nezabýval, zatímco při opětovném rozhodování o kasační stížnosti je již rozhodnutí rozšířeného senátu o ní známo. Procesní stav, z něhož Ústavní soud při svém rozhodování vycházel, tedy doznal v mezidobí zásadní změny, a proto již nelze vycházet z toho, že vedle sebe existují rozdílná rozhodnutí jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu, která nebyla doposud sjednocena. Nejvyšší správní soud je proto toho názoru, že požadavku Ústavního soudu bude učiněno zadost, vyjde-li v projednávané věci ze závěrů rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 4 As 31/2006. Samotný orgán ochrany ústavnosti ostatně ve zmíněném nálezu na tento rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obiter dictum poukázal.

Podle výše uvedeného rozsudku sp. zn. 4 As 31/2006 je právo na přístup k soudu 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 čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, 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 přezkouvání 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.

Předpokladem k použití institutu přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení je skutečnost, že přezkoumávané rozhodnutí nabylo právní moci. Podnět k přezkoumání v mimo odvolacím 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 správního řádu 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. Není přitom 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 nabyt.

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.

Nelze přitom akceptovat argument, který by mohl svědčit proti přezkoumávání uvedených rozhodnutí soudem, totiž že zruší-li správní orgán postupem podle § 65 odst. 2 správního řádu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k dalšímu řízení, bude o věci rozhodováno znovu. O meritu věci není tedy v této fázi rozhodnuto a soudní přezkum by se mohl zdát předčasný a v rozporu se zásadou subsidiarity soudního přezkumu a zásadou procesní ekonomie. Tento argument totiž musí ustoupit před skutečností, že takové rozhodnutí správního orgánu zasahuje do subjektivních práv účastníků, nabytých v původním pravomocně skončeném správním řízení.

Ostatně již v dřívější judikatuře byla vyslovena zásada, podle níž vyloučení určitých úkonů ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. představuje výjimku z generální klauzule, zužující pravomoc soudů jednajících a rozhodujících ve správním soudnictví, a proto jako kteroukoliv jinou výjimku v právu je zapotřebí vykládat ji restriktivně. Nabízejí-li se tedy 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.

Na základě těchto úvah tedy dospěl rozšířený senát 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.

Tímto rozsudkem tedy rozšířený senát sjednotil odlišné názory na právní otázku, která je v nyní projednávané věci posuzována, a proto je z jeho zmíněného judikátu zapotřebí v projednávané věci vycházet. Na základě něho tedy Nejvyšší správní soud v novém rozhodnutí o kasační stížnosti učinil závěr, že rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 11. 11. 2004, č.j. 31763/04-11000, jímž bylo potvrzeno rozhodnutí vydané v mimo odvolacím řízení o zrušení pravomocného rozhodnutí o uznání honitby, podléhá soudnímu přezkumu.

Za této situace musí Nejvyšší správní soud oproti svého předchozímu rozhodnutí konstatovat, že odmítnutím žaloby proti tomuto rozhodnutí ministra zemědělství došlo ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. k nesprávnému postupu. Kasační stížnost je tedy důvodná, a proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude

Městský soud v Praze v souladu s ustanovením § 110 odst. 3 s. ř. s. vázán právním názorem, jenž byl vysloven v tomto zrušovacím rozhodnutí. V novém rozhodnutí pak podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu