



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Jiřího Pally v právní věci žalobce: **Honební společenstvo Stříbro**, se sídlem Dukelská ulice - Farma, Stříbro, zastoupený Mgr. Martinem Vovsíkem, advokátem se sídlem Malá 6, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, **za účasti** osoby na řízení zúčastněné: Pozemkový fond České republiky, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 10. 11. 2004, č. j. 31761/04-11000, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2005, č. j. 8 Ca 19/2005 - 35,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 13. 12. 2005, č. j. 8 Ca 19/2005 - 35, **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 Cebiv. Toto rozhodnutí následně potvrdil Krajský úřad Plzeňského kraje rozhodnutím o odvolání ze dne 23. 9. 2003, č. j. ŽP/7197/03. Ministerstvo zemědělství však v mimoodvolacím řízení podle § 65 správního řádu z roku 1967 svým rozhodnutím ze dne 16. 6. 2004, č. j. 42728/03-7040/16230 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 10. 11. 2004, č. j. 31761/04-11000 zamítl a zrušující rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí o rozkladu ministr zemědělství uvedl, že byl především při rozhodování správního orgánu prvního stupně nedostatečně zjištěn skutkový stav, existují nejasnosti týkající se vlastnictví pozemků, které jsou součástí honitby Cebiv, když Pozemkový fond ČR přestal být jediným držitelem honebních pozemků. Rozhodnutí Městského úřadu Stříbro neobsahuje ustanovení o přičlenění pozemků Lesů ČR, s.p., přičlenění tedy právně nevzniklo.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 13. 12. 2005, č. j. 8 Ca 19/2005 - 35, 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 „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 nabyl 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 z roku 1967 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.

Žalovaný ani osoba na řízení zúčastněná Pozemkový fond České republiky se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které byly stěžovatelem v kasační stížnosti uplatněny. Přitom neshledal vady uvedené v ustanovení § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Na základě takto provedeného přezkumu pak Nejvyšší správní soud svým předchozím rozsudkem ze dne 8. 8. 2007, č. j. 3 As 20/2006 - 76, kasační stížnost proti

napadenému usnesení Městského soudu v Praze jako nedůvodnou zamítl. 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 z roku 1967 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.

Uvedené předchozí rozhodnutí o kasační stížnosti však 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 z roku 1967 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 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. Za této situace již tedy není zapotřebí postupovat podle zmíněného nálezu Ústavního soudu a projednávanou věc předkládat k rozhodnutí rozšířenému senátu. Ostatně samotný orgán ochrany ústavnosti v něm na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, obiter dictum poukázal.

V tomto rozsudku rozšířený senát uvedl, že 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 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 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 dopad 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 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 z roku 1967, 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 z roku 1967, je sdělením úřadu, které nepodléhá přezkumu soudem ve správním soudnictví. V odůvodnění tohoto usnesení je mimo jiné uvedeno, že z ustanovení § 65 správního řádu z roku 1967 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 z roku 1967 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 z roku 1967 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.

Rozhodnutí vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967 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 s. ř. s. 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 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006 - 73, dospěl k závěru, že rozhodnutí správních orgánů, vydaná podle § 65 odst. 2 správního řádu z roku 1967, 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 10. 11. 2004, č. j. 31761/04-11000, 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 výše uvedeným právním názorem. V novém rozhodnutí pak podle § 110 odst. 2 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 27. listopadu 2008

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu