



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **Mgr. Zdeněk Kupsa**, se sídlem Pasohlávky 199, insolvenčního správce úpadce Zemědělské družstvo, družstvo se sídlem Břeclav, Mendlova 3, zastoupeného Mgr. Vladanem Valou, advokátem se sídlem Brno, Marie Steyskalové 62, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 65/17, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2019, č. j. 30 A 131/2018-34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ze dne 3. 7. 2018, č. j. 9429/2018-MZE-17223, žalovaný k odvolání F. K. zrušil rozhodnutí Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 12. 2017, č. j. 23077/OTK/ORV/2017, a věc mu vrátil k novému projednání. Správní orgán I. stupně výrokem I. tohoto rozhodnutí podle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu, zastavil řízení o žádosti F. K. ze dne 21. 9. 2011 o zrušení registrace vinice č. X, ve viniční trati R., v k. ú. Ch., v obci Břeclav, z důvodu, že se tato žádost stala zjevně bezpředmětnou. Současně správní orgán I. stupně výrokem II. svého rozhodnutí vyhověl žádosti Zemědělského družstva (dále jen „úpadce“) ze dne 27. 11. 2012 o – slovy daného rozhodnutí - „převod registrace“ dotčené vinice č. X z původního pěstitele, F. K., na pěstitele nového - úpadce.

[2] Žalobce, jako insolvenční správce úpadce, napadl rozhodnutí žalovaného žalobou podanou u Krajského soudu v Brně, který ji usnesením ze dne 23. 1. 2019, č. j. 30 A 131/2018-34, odmítl. V odůvodnění uvedl, že je žalobou napadáno rozhodnutí, kterým bylo podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc byla tomuto orgánu vrácena k novému projednání [byť, jak krajský soud podotkl, v napadeném rozhodnutí je namísto ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zjevně nesprávně citováno ustanovení § 90 odst. 5 téhož zákona]. Krajský soud uvedl, že v souladu s ustálenou judikaturou Nejvyššího správního soudu se daným rozhodnutím odvolacího správního orgánu věc pouze vrátila do stadia řízení před správním orgánem I. stupně, aniž by došlo k založení, změně, zrušení nebo závaznému určení práv nebo povinností žalobce či jiných osob. Žalobce se bude před správními soudy moci domáhat ochrany svých práv teprve ve vztahu ke konečnému (pravomocnému) rozhodnutí. Krajský soud uzavřel, že žalobou napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a tudíž je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu. Krajskému soudu tak nezbylo, než žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. odmítnout pro její nepřipustnost.

[3] Proti tomuto usnesení podává žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

[4] Stěžovatel uvedl, že meritum sporu spočívá v tom, zda má být úpadce zapsán v Registru vinic. Shrnl, že úpadce v minulosti pronajal dotčenou vinici F. K., který se nechal zapsat do Registru vinic jakožto pěstitel. Poté, co byl na majetek úpadce prohlášen konkurz, stěžovatel vinici a práva k ní, včetně práva její registrace, zapsal do majetkové podstaty úpadce. F. K. po neúspěšném podání vylučovací žaloby zaslal přípis správnímu orgánu I. stupně, v němž uvedl, že předmětná vinice neexistuje a domáhal se toho, aby správní orgán I. stupně vinici i jej, jakožto pěstitele, vymazal z Registru vinic. Podle stěžovatele F. K. tímto přípisem vyjádřil, že si k dané vinici nečiní žádné nároky.

[5] Stěžovatel tvrdí, že jím podaná žaloba měla být ze dvou důvodů posouzena jako přípustná. Zaprvé proto, že rozhodnutím správního orgánu I. stupně mu bylo konstituováno právo, jelikož daný správní orgán vyhověl jeho návrhu, aby byl v Registru vinic zapsán u předmětné vinice jakožto pěstitel (stěžovatel v kasační stížnosti opakovaně hovoří o zásahu do jeho práv, evidentně však jde o práva úpadce, jenž byl jako pěstitel zapsán do Registru vinic – pozn. NSS). Rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu I. stupně zrušeno, je podle stěžovatele v intencích rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73, rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a jako takové podléhá soudnímu přezkumu. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by napadeným rozhodnutím nebyla měněna jeho práva. Správní orgán I. stupně stěžovateli přiznal oprávnění být zapsán v Registru vinic jakožto pěstitel na dotčené vinici a nebýt napadeného rozhodnutí, stěžovatel by toto oprávnění nabyl pravomocně.

[6] Zadruhé má stěžovatel za to, že je pro otázku přípustnosti žaloby rozhodné, zda byl F. K. oprávněn podat odvolání proti II. výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Podle stěžovatele nikoliv, jelikož s ohledem na postoj (přípis) F. K. se ho II. výrok daného rozhodnutí vůbec netýkal, neboť nezasáhl do jeho práv. Rozhodnutí, kterým žalovaný zrušil II. výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je tedy z důvodu absence aktivní

pokračování

legitimace F. K. k podání odvolání proti tomuto výroku, nicotné. Stěžovatel současně namítl, že tuto argumentaci uplatnil již v žalobě a krajský soud se k ní nikterak nevyjádřil.

[7] Podle stěžovatele by bylo v rozporu s právem na účinnou a rychlou soudní ochranu, pokud by procesní vadu, spočívající v tom, že bylo vyhověno odvolání osoby, která je vůbec nebyla oprávněna podat, nebylo možné napravit nikoli v okamžiku, kdy k ní došlo, nýbrž až s několikaletým odstupem. Namítá, že mu žalovaný neposkytl právní ochranu v materiálním slova smyslu, jelikož rozhodl ve věci samé, ačkoliv měl odvolání F. K., z důvodu nedostatku jeho věcné a procesní legitimace k jeho podání, odmítnout. Podle stěžovatele nemůže extrémně formalistický výklad krajského soudu v souvislosti se zásadním pochybením žalovaného obstát. Krajským soudem zaujatý výklad ustanovení § 65 s. ř. s. nemůže vést k absurdnímu závěru, v důsledku něhož by stěžovatel byl nucen několik dalších let čekat na vyřešení otázky, zda byl F. K. oprávněn podat odvolání proti II. výroku rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V tomto ohledu jsou podle stěžovatele inspirativní závěry obsažené v nálezů Ústavního soudu ze dne 13. 7. 2010, sp. zn. I. ÚS 62/08, zapovídající soudům a ostatním orgánům veřejné moci formalistický přístup při výkladu právních norem.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že trvá na právním názoru tak, jak jej uvedl ve svém rozhodnutí ze dne 3. 7. 2018, a že se plně ztotožňuje se závěry krajského soudu. Podle žalovaného byl F. K., jakožto účastník řízení, oprávněn odvoláním napadnout rozhodnutí správního orgánu I. stupně v celém jeho rozsahu, tedy nejen jeho výrok ad I.), kterým bylo zastaveno řízení o jeho žádosti o zrušení registrace vinice č. X (nikoli kterým bylo žádosti vyhověno, jak tvrdí stěžovatel), ale rovněž jeho výrok ad II.), kterým bylo vyhověno žádosti stěžovatele (opět evidentně míněno úpadce – pozn. NSS) o zápis do registru vinic, jakožto pěstitele na dotčené vinici. Žalovaný ve vztahu k výroku ad II.) uvedl, že odvolání může dle § 81 správního řádu podat účastník řízení. Tím je podle § 27 odst. 1 správního řádu nejen žadatel, ale současně podle § 27 odst. 2 téhož zákona také další osoba, která může být rozhodnutím přímo dotčena. Nelze tvrdit, že by při převodu registrace vinice z původního pěstitele (F. K.) na pěstitele nového nebyl původní pěstitel rozhodnutím o převodu dotčen. Opačný náhled by vedl k zásadnímu omezení okruhu účastníků řízení a v důsledku toho k omezení jejich procesních práv. Žalovaný shledal nesprávnost v posouzení skutkového stavu, pokud jde o výrok ad I.) prvostupňového rozhodnutí, z čehož vyplynula nutnost zrušit i výrok ad II.), jelikož nelze převést registraci vinice za situace, kdy převáděná vinice fakticky neexistuje. Žalovaný dále uvedl, že nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že by jeho výklad byl extrémně formalistický a že by jeho důsledkem mělo být odložení vyřešení otázky existence vinice a případného zapsání pěstitele o několik let.

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), přitom neshledal vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Stěžovatel ve své kasační stížnosti výslovně neidentifikoval žádný z kasačních důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. Pokud je ovšem kasační stížností napadáno rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2004, č. j. 1 As 7/2004 – 47, či rozsudek ze dne 29. 3. 2017, č. j. 3 As 75/2016-53; citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz). Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze zkoumat, zda byly krajským soudem podmínky pro odmítnutí žaloby posouzeny správně.

[12] Jedinou relevantní otázkou, kterou se Nejvyšší správní soud může zabývat, je posouzení přípustnosti žaloby proti rozhodnutí vydanému podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy proti rozhodnutí, kterým odvolací správní orgán (žalovaný) zrušil rozhodnutí správního orgánu I. stupně a věc mu vrátil k novému projednání. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje s náhledem krajského soudu, že na uvedenou otázku je třeba odpovědět záporně.

[13] K uvedené otázce existuje bohatá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu, podle které rozhodnutí vydané na základě § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu v zásadě nemůže být rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (kromě rozsudku ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2011-111, na který přílehavě odkázal krajský soud, srov. například i rozsudky ze dne 9. 11. 2016, č. j. 1 As 224/2016-125, či ze dne 22. 8. 2019, č. j. 3 As 276/2017-31).

[14] Žalobou podle § 65 s. ř. s. lze totiž napadat pouze takový úkon správního orgánu, který představuje zásah do veřejných subjektivních práv žalobce, přičemž za tento zásah nelze považovat zásah jakýkoliv, ale jen zásah konečný. Napadené rozhodnutí konečný zásah nepředstavuje. Vydáním rozhodnutí žalovaného totiž došlo pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu I. stupně, kde o ní tento orgán znovu rozhodne. Rozhodnutí žalovaného tedy nic nemění na veřejných subjektivních právech účastníků správního řízení (tzn. jak úpadce, tak i F. K.), neboť se jím práva a povinnosti těchto účastníků dosud nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Stěžovatel by tudíž měl svoji procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení. Napadeným rozhodnutím sice bylo zrušeno rozhodnutí, jehož druhým výrokem bylo vyhověno žádosti úpadce o registraci ve věci sporné vinice (respektive o převod registrace této vinice), správní orgány však dosud s konečnou platností nerozhodly, zda má být úpadek ve vztahu k ní registrován jakožto pěstitel či nikoliv.

[15] Není možné přistoupit na argumentaci stěžovatele, že nebýt – podle něho nepřipustného - odvolání F. K., a v jeho důsledku napadeného rozhodnutí žalovaného, stěžovatel (správně úpadek – pozn. NSS) by již pravomocně nabyl registraci k dotčené vinici. V opačném případě by totiž soudy musely připustit soudní přezkum každého rozhodnutí vydaného podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jelikož takové úvahy by bylo možné vést vždy. Podstatné je, že F. K. odvolání proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně zjevně podal a žalovaný o něm napadeným rozhodnutím rozhodl. Zhodnocení, zda byl F. K. po právu účastníkem předmětného správního řízení (a zda mu tedy svědčilo mj. právo podat proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání) může být předmětem případného soudního přezkumu až v řízení proti konečnému rozhodnutí vydanému v tomto řízení; teprve jím může dojít k zásahu do právního postavení jeho adresátů, jak

pokračování

bylo vyloženo výše. Za takové situace jsou bezpředmětné úvahy, jak odlišně by postavení stěžovatele vypadalo, pokud by k těmto krokům nedošlo.

[16] Přílehlavý není rovněž odkaz stěžovatele na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 4 As 31/2006-73. Rozšířený senát v tomto rozsudku nedospěl k závěru, že rozhodnutí, jímž odvolací správní orgán ruší nepravomocné rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s. (jak mylně dovozuje stěžovatel), nýbrž jakožto výjimku z pravidla připustil, že za určitých okolností může být podrobena soudnímu přezkumu rozhodnutí, jímž bylo mimo odvolací řízení zrušeno nebo změněno pravomocné rozhodnutí vydané ve správním řízení. Za dělicí kritérium rozšířený senát označil právě znak právní moci rušeného rozhodnutí. Soudnímu přezkumu tak podléhají úkony, kterými byla věc vrácena k novému řízení po zrušení pravomocného rozhodnutí, tj. při obnově řízení (viz též usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 6. 2007, č. j. 5 As 13/2006-46) a v řízení přezkumném. Připuštění soudního přezkumu v těchto případech odůvodňuje fakt, že adresát pravomocného rozhodnutí (zrušeného v řízení o mimořádném opravném prostředku či za užití nápravných prostředků dozorcího práva) právem očekával, že se jeho práva či povinnosti tímto rozhodnutím založená již nezmění. Postavení úpadce je však v nynější věci odlišné, jelikož rozhodnutím správního orgánu I. stupně bylo (pouze) nepravomocně vyhověno jeho žádosti o registraci dotčené vinice, respektive převod této registrace; žádná práva tímto rozhodnutím tak dosud nenabyl. Ostatně z podané kasační stížnosti je zjevné, že si je této skutečnosti vědom.

[17] Nezákonnost napadeného usnesení nelze spatřovat ani v tom, že se krajský soud výslovně nevyjádřil ke stěžovatelem tvrzené nicotnosti rozhodnutí žalovaného. Je zřejmé, že krajský soud tuto námitku vypořádal implicitně tím, že akceptoval právní existenci odvolacího rozhodnutí a přičetl mu u procesní důsledky (což by u aktu nicotného bylo pojmově vyloučeno). Nadto se předmětná argumentace stěžovatele jeví jako absurdní; domáhal-li se nikoli *deklarace nicotnosti* rozhodnutí žalovaného, ale jeho *zrušení*, jasně to implikuje závěr, že o existenci tohoto rozhodnutí taktéž nepochyboval. Nebyl proto důvod, aby se krajský soud k této otázce podrobně vyjadřoval.

[18] Nejvyšší správní soud nesouhlasí ani s názorem stěžovatele, že závěry krajského soudu představují extrémně formalistický výklad práva a představují „*sofistikované odůvodňování zřejmé nespravedlnosti*“ (ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96). Ústavní požadavek efektivní a rychlé soudní ochrany – z něhož stěžovatel dovozuje, že by správní soudy již nyní, kdy se věc stále nachází ve fázi řízení před orgány veřejné správy, měly poskytnout odpověď na otázku, zda byl F. K. oprávněn podat odvolání proti oběma výrokům rozhodnutí správního orgánu I. stupně – je třeba vykládat v kontextu principu subsidiarity soudní ochrany veřejných subjektivních práv vyjádřeného v § 5 s. ř. s. Tento princip je totiž vyjádřením jiného, neméně důležitého, ústavního principu, a to dělby moci. Projevuje se mj. právě tím, že soudy přezkoumávají teprve definitivní rozhodnutí správních orgánů. Jinými slovy, posuzují jejich rozhodnutí a procesní postup teprve v okamžiku, kdy správní orgány vysloví ve věci své konečné slovo. Tento přístup neznamena, že by stěžovateli (respektive úpadci) byla upřena soudní ochrana, bude se jí však moci případně domáhat až po konečném rozhodnutí ve správním řízení, neboť stěžovatelem nastolenou otázku (ne)existence účastenského postavení

Františka Krále musí primárně posoudit správní orgány; teprve poté připadá v úvahu soudní kontrola veřejné správy.

[19] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že krajský soud nepochybil, pokud podanou žalobu pro nepřipustnost odmítl. Žalobou napadené rozhodnutí není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a jako takové je podle § 70 písm. a) s. ř. s. vyloučeno ze soudního přezkumu.

[20] Pro úplnost je vhodné zopakovat, že s ohledem na fakt, že žaloba byla krajským soudem odmítnuta, nezabýval se kasační soud meritorní stránkou věci (tedy ani otázkou aktivní věcné legitimace stěžovatele k podání žaloby, ve světle závěrů plynoucích z rozsudku rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121). Stejně tak nebylo nutné zabývat se *ex officio* (§ 109 odst. 4 s. ř. s.) ani tím, zda neměl být F. K. postupem dle § 34 odst. 2 s. ř. s. vyrozuměn o možnosti uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení, tedy zda nemohlo být řízení před krajským soudem zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost jeho usnesení [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Jestliže totiž byla žaloba odmítnuta, znamená to, že soud se *a limine* odmítl zabývat jejím projednáním, a jeho rozhodnutím tak nemohlo dojít k zásahu do hmotně právního postavení žádné osoby.

[21] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, rozsudkem ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[22] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v soudním řízení před Nejvyšším správním soudem jakékoliv důvodně vynaložené náklady vznikly; soud tak žalovanému náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. května 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu