



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Městské lesy Volary s.r.o.**, IČ 25185080, se sídlem V Kasárnách 645, Volary, zast. JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Dominikánské náměstí 656/2, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihočeského kraje**, se sídlem U Zimního stadionu 1952/2, České Budějovice, o žalobě proti výroku II. rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 12. 2020, č. j. 41/LK/2020-K103, sp. zn. OZZL 94685/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 24. 5. 2021, č. j. 57 Af 3/2021 - 51,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 12. 2020, č. j. 41/LK/2020-K103, sp. zn. OZZL 94685/2020, byl žalobkyni poskytnut finanční příspěvek na zmírnění dopadů kůrovcové kalamity v nestátních lesích za rok 2019 ve výši 4.339.773 Kč (výrok I.). Ve zbytku byla její žádost zamítnuta (výrok II.) z důvodu, že škoda vzniklá v porostních skupinách v odděleních 2 až 13 v souvislosti s nahodilou jehličnatou těžbou v roce 2019 není předmětem finančního příspěvku podle části B odst. 3 Zásad Ministerstva zemědělství ze dne 20. 7. 2020, č. j. 33707/2020-MZE-16221, kterými se stanovují podmínky pro poskytování finančního příspěvku na zmírnění dopadů kůrovcové kalamity v nestátních lesích za rok 2019 (dále jen „Zásady“), protože se tyto lesy nacházejí na území Národního parku Šumava.

[2] Proti výroku II. tohoto rozhodnutí žalovaného brojila žalobkyně žalobou, kterou Krajský soud v Českých Budějovicích zamítl rozsudkem ze dne 24. 5. 2021, č. j. 57 Af 3/2021 - 51. V jeho odůvodnění krajský soud nejprve nepřisvědčil námitce žalobkyně, podle níž žalovaný nebyl příslušný k rozhodování o části žádosti, jež se týkala lesů na území Národního parku

Šumava, a měl tak v tomto rozsahu postoupit žádost Ministerstvu životního prostředí. Podle části A odst. 1 písm. n) Zásad totiž o poskytnutí finančního příspěvku rozhodují krajské úřady. Z ustanovení § 46 odst. 9 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“), přitom vyplývá, že pravidla pro poskytování finančních příspěvků ze státního rozpočtu a způsobu kontroly jejich využití jsou vydávána jako příloha č. 10 zákona o státním rozpočtu, a jejich znění má tedy sílu zákona. Tato úprava věcné příslušnosti v Zásadách má proto přednost před obecnými ustanoveními § 48a odst. 2 písm. i) a § 49 odst. 4 lesního zákona v rozhodném znění, z nichž žalobkyně dovozovala, že o její žádosti ohledně příspěvku na lesní porosty nacházející se na území Národního parku Šumava mělo rozhodovat Ministerstvo životního prostředí vykonávající působnost krajských úřadů na území národních parků.

[3] Za nedůvodnou považoval krajský soud i námitku nezákonnosti Zásad. Podle článku 101 odst. 4 Ústavy České republiky totiž stát může zasahovat do činnosti územních samosprávních celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona. Nelze tedy podrobit zásahům státu rozhodnutí kraje, jemuž je vyčleněno určité množství finančních prostředků za účelem poskytování příspěvků na hospodaření v lesích, které je výsledkem politických jednání a procesů vedených v orgánech kraje. Do kognice soudu proto nespadá hodnocení toho, jakým způsobem má správní orgán hospodařit, byť určité limity jsou stanoveny zákonem. Je zcela na správním orgánu, na jaké účely budou vynakládány prostředky, a toto rozhodnutí pak nepřísluší soudu přezkoumávat. Soudní přezkum je omezen na posouzení toho, zda byla dodržena pravidla, která pro rozdělování takto určených příspěvků byla stanovena Ministerstvem zemědělství v Zásadách, případně zda mechanismus nakládání s veřejnými prostředky není diskriminační či jinak porušující elementární principy právního státu.

[4] S ohledem na výše vymezený rozsah přezkumu se krajský soud nemohl zabývat nezákonností Zásad v části, v níž Ministerstvo zemědělství stanovilo podmínky pro poskytování finančního příspěvku na zmírnění dopadů kůrovcové kalamity. Krajský soud v daném případě jen zkoumal, zda byla dodržena pravidla pro rozdělování finančního příspěvku podle Zásad, přičemž v tomto ohledu žádné jejich porušení nehledal. V daném případě byla zcela transparentně stanovena pravidla, přičemž žalobkyně v rozporu s nimi požadovala vyplacení finančního příspěvku také v lesích, které se nacházejí v Národním parku Šumava. Nebylo rovněž zjištěno, že by mechanismus nakládání s těmito veřejnými prostředky byl diskriminační, tedy že by některý vlastník nestátního lesa byl nějakým způsobem zvýhodněn či jiný byl diskriminován.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[5] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou blanketní kasační stížnost. V jejím doplnění učiněném na výzvu soudu ve stanovené měsíční lhůtě uvedla, že ji podává z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“).

[6] Stěžovatelka namítla nesprávnost závěru krajského soudu, že žalovaný byl příslušný k rozhodování o celé její žádosti, a setrvává na svém právním názoru, že v části týkající se lesů na území Národního parku Šumava měla být žádost postoupena Ministerstvu životního prostředí. Závěr krajského soudu o tom, že Zásady mají sílu zákona, a uplatní se tedy místo obecných ustanovení lesního zákona, totiž vychází z jeho již neúčinného znění. Ustanovení předpokládající, že pravidla pro poskytování finančních příspěvků a způsobu kontroly jejich využití budou součástí zákona o státním rozpočtu, bylo v lesním zákoně obsaženo pouze do dne 31. 12. 2013 a bylo s účinností od 1. 1. 2014 zrušeno zákonem č. 501/2012 Sb. Zásady tak nejsou součástí

pokračování

zákona o státním rozpočtu a k jejich vydání došlo na základě ustanovení § 46 odst. 10 lesního zákona, které se stalo jeho součástí od 28. 11. 2019, kdy nabyl účinnosti zákon č. 349/2019 Sb.

[7] Stěžovatelka rovněž nesouhlasí se závěrem krajského soudu o tom, že zákonnost Zásad není oprávněn posuzovat. Tento závěr nejenže nemá oporu v soudním řádu správním, nýbrž je i v rozporu s čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky. Zásady jsou totiž podle svého obsahu a právní povahy podzákoným právním předpisem, a soudy jsou tak povinny posoudit jeho soulad se zákonem nebo s mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu. V důsledku toho, že se krajský soud odmítl věcně zabývat obsahem Zásad, tak zůstala zcela nevypořádána žalobní námitka, podle níž vynětí lesů na území národních parků z možnosti získat příslušnou kompenzaci je v rozporu s účelem Zásad, s lesním zákonem, s ústavním pořádkem i s právem Evropské unie, neboť se tím vytváří stav nedůvodné a neospravedlitelné nerovnosti mezi vlastníky nestátních lesů hospodařících na území národních parků a jejich ochranných pásem a vlastníky nestátních lesů mimo ně. Za zcela nedostatečný přitom stěžovatelka považuje způsob, jakým krajský soud vypořádal její námitku diskriminační povahy vyluky lesů na území národních parků z možnosti získat příslušnou kompenzaci. Krajský soud totiž pouze bez bližšího odůvodnění konstatoval, že nebyla zjištěna diskriminační povaha příslušných pravidel.

[8] S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatelka navrhla zrušení napadeného rozsudku i výroku II. rozhodnutí žalovaného a vrácení věci v tomto rozsahu žalovanému k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný ve vyjádření navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že Zásady předpokládaly vyplácení příspěvku jen vlastníků lesů mimo území národních parků a jejich ochranných pásem. Proto také svěřily pravomoc rozhodovat o nich krajským úřadům, nikoliv Ministerstvu životního prostředí. Pokud se tedy předmět finančního příspěvku již od počátku nevztahoval na lesní porosty nacházející se na území národních parků, nemohlo v daném případě o věci rozhodovat Ministerstvo životního prostředí. Proto nebylo ustanovení části A odst. 1 písm. n) Zásad v rozporu se zněním § 49 odst. 4 lesního zákona, neboť jen konkretizovalo, který správní orgán byl oprávněn o předmětu finančního příspěvku rozhodnout.

III. Posouzení kasační stížnosti

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti označila důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[11] Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*

[12] Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*

[13] Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nedostatku věcné příslušnosti žalovaného k rozhodnutí o žádosti stěžovatelky o poskytnutí finančního příspěvku na zmírnění dopadů kůrovcové kalamity v nestátních lesích za rok 2019 podle Zásad. Stěžovatelka zastává názor, že žalovaný nebyl oprávněn rozhodovat o části žádosti, v níž se domáhala poskytnutí finančního příspěvku ohledně lesů nacházejících se na území Národního parku Šumava.

[14] Podle § 46 odst. 10 lesního zákona *finanční příspěvky na zvládnutí následků mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lesích podle odstavce 1 písm. l) se poskytují podle výzvy k podání žádosti o poskytnutí finančního příspěvku zveřejněné ministerstvem.* V ustanovení části A odst. 1 písm. n) Zásad je stanoveno, že *o poskytnutí finančního příspěvku rozhoduje na základě žádosti příslušný krajský úřad.*

[15] Podle krajského soudu sice o žádosti týkající se lesů na území národního parku rozhoduje Ministerstvo životního prostředí, nicméně tato obecná právní úprava se v projednávané věci neuplatní, neboť Zásady stanovily ohledně žádostí o finanční příspěvek věcnou příslušnost krajských úřadů. Krajský soud přitom z ustanovení § 46 odst. 9 lesního zákona dovodil, že Zásady jsou vydávány jako příloha zákona o státním rozpočtu, a mají tedy sílu zákona. Jak však správně uvedla stěžovatelka, předmětné ustanovení lesního zákona nebylo v době rozhodování žalovaného již několik let účinné.

[16] Podle § 46 odst. 5 lesního zákona účinného do 31. 12. 2013 platilo, že *vláda připraví každoročně závazná pravidla poskytování finančních příspěvků a způsobu kontroly jejich využití, která jsou přílohou státního rozpočtu.* S účinností od 1. 1. 2014 (zákon č. 501/2012 Sb.) bylo toto ustanovení v důsledku vložení dalších odstavců nově označeno jako odstavec devátý a stanovilo, že *závazná pravidla poskytování finančních příspěvků, způsobu kontroly jejich využití a vzory žádostí o poskytnutí finančních příspěvků stanoví vláda nařízením.* V tomto znění platí dané ustanovení dosud.

[17] Nejvyšší správní soud tedy musí dát zapravdu stěžovatelce v tom, že argumentace krajského soudu se neopírá o v rozhodné době účinný text zákona. Ustanovení § 46 odst. 9 lesního zákona totiž nikdy nezakotvilo, že závazná pravidla poskytování příspěvků by měla být vydávána jako příloha zákona, respektive se silou zákona. Toto stanovil pouze tehdejší odstavec pátý, který však přestal být účinný na počátku roku 2014. Od této doby mají být pravidla poskytování finančních příspěvků vydávána jako nařízení vlády, a je tedy zřejmé, že nemohou mít sílu zákona. Pokud tedy krajský soud založil svoji argumentaci na tom, že Zásady upravují věcnou příslušnost odlišně od zákona a na danou věc je nutno je uplatnit jakožto zvláštní zákon místo obecných ustanovení lesního zákona, je nutné tyto úvahy považovat za nesprávné. Podzákonný právní předpis totiž nemůže stanovit odchylnou úpravu věcné příslušnosti založené zákonem. Jak totiž vyplývá z čl. 78 Ústavy České republiky, vláda je oprávněna vydávat nařízení pouze *k provedení zákona a v jeho mezích.* Za těchto okolností tedy nelze vůbec uvažovat o tom, že pravidla pro poskytování finančních příspěvků stanovená v Zásadách by mohla mít přednost před lesním zákonem.

[18] Nejvyšší správní soud však rovněž přisvědčil argumentaci žalovaného, podle něž Zásady předpokládaly vyplácení finančního příspěvku jen vlastníkům lesů mimo území národních parků a jejich ochranných pásem, a proto svěčily pravomoc rozhodovat o nich krajským úřadům, nikoliv Ministerstvu životního prostředí. Z obsahu Zásad totiž nelze dospět k závěru, že jejich smyslem bylo zakotvit změnu věcné působnosti oproti lesnímu zákonu. Naopak je lze považovat spíše za výklad zákonného textu podávaný za účelem vyšší právní jistoty žadatelů. Jak totiž vyplývá z § 46 odst. 4 lesního zákona, *o poskytnutí služeb nebo finančního příspěvku rozhoduje ministerstvo nebo krajský úřad.* Podle § 48a odst. 2 písm. i) lesního zákona účinného v rozhodné době *krajský úřad rozhoduje o poskytnutí služeb nebo finančního příspěvku (§ 46 odst. 4), pokud nejde o lesy v působnosti Ministerstva obrany.* Ministerstvo zemědělství pak *rozhoduje o poskytnutí služeb, pokud přesahují obvod územní působnosti kraje (§ 46 odst. 4),* jak vyplývá z § 49 odst. 3 písm. l) lesního zákona, ve znění účinném v rozhodné době. Podle § 49 odst. 4 lesního zákona však *v lesích národních parků a jejich ochranných pásmech vykonává působnost krajského úřadu a ministerstva (zemědělství) Ministerstvo životního prostředí.*

pokračování

[19] Předmětem finančního příspěvku poskytovaného na základě Zásad byla podle jejich části B odst. 3 *škoda vzniklá v roce 2019 v souvislosti s nahodilou těžbou (§ 2 písm. n) lesního zákona) jehličnatého dříví v lesích mimo území národních parků a jejich ochranných pásem a mimo pozemky, které jsou objekty důležitými pro obranu státu. Záměrem ustanovení části A odst. 1 písm. n) Zásad o příslušnosti krajských úřadů k rozhodování o poskytnutí finančního příspěvku tak nemohlo být přenesení věcné příslušnosti k vyřizování této agendy z Ministerstva životního prostředí na krajské úřady. Vzhledem k citovanému znění části B odst. 3 Zásad totiž vůbec nepřicházela v úvahu působnost Ministerstva životního prostředí k rozhodování o poskytnutí finančního příspěvku, neboť ten se výslovně nevztahoval na lesy národních parků a jejich ochranných pásem, a proto v dané věci vůbec nepřicházela v úvahu aplikace § 49 odst. 4 lesního zákona.*

[20] Za této situace žalovaný nepochybil, když o žádosti stěžovatelky o poskytnutí finančního příspěvku na zmírnění dopadů kůrovcové kalamity v nestátních lesích za rok 2019 rozhodl, neboť k tomu byly krajské úřady oprávněny podle § 48a odst. 2 písm. i) lesního zákona účinného v rozhodné době. Rovněž žalovaný postupoval správně, pokud tuto žádost zamítl ve vztahu ke škodám vzniklým v lesích, které se nacházejí na území Národního parku Šumava, nezabýval se tím, zda předmět finančního příspěvku vymezený v části B odst. 3 Zásad není v rozporu s jejím účelem, lesním zákonem, ústavním pořádkem či právem Evropské unie nebo není diskriminační povahy vůči vlastníkům nestátních lesů nacházejících se v národních parcích a jejich ochranných pásech, ani věc v tomto rozsahu nepostoupil Ministerstvu životního prostředí. Jak již totiž bylo zmíněno, žalovaný krajský úřad nebyl věcně příslušný k rozhodování o poskytnutí finančního příspěvku ve vztahu k lesům národních parků a jejich ochranných pásem, a proto ani nemohl posuzovat, zda se měly Zásady vztahovat také na takovéto lesy. Zároveň krajský úřad nemohl zčásti věc postoupit Ministerstvu životního prostředí, neboť ten v ní nebyl příslušným správním orgánem k rozhodování podle Zásad, jež se podle znění jejich části B odst. 3 výslovně vztahovaly jen na lesy mimo území národních parků a jejich ochranných pásem, ve vztahu k nimž toliko mohlo Ministerstvo zemědělství stanovit podmínky pro poskytování finančního příspěvku na zvládnutí následků mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lesích. Ohledně lesů národních parků a jejich ochranných pásem totiž mohlo za použití § 46 odst. 10 lesního zákona takové podmínky stanovit jen Ministerstvo životního prostředí, jak vyplývá ze zmíněného ustanovení § 49 odst. 4 téhož zákona. Pokud tedy stěžovatelka nabyla přesvědčení o oprávněnosti jejího nároku na finanční příspěvek za účelem zmírnění dopadů kůrovcové kalamity za rok 2019 také ve vztahu k jejím lesům nacházejících se na území Národního parku Šumava, měla se obrátit na Ministerstvo životního prostředí a požádat o stanovení podmínek pro podání takové žádosti.

[21] Krajský soud tedy učinil správný závěr o věcné příslušnosti žalovaného k vydání rozhodnutí o žádosti stěžovatelky v celém jejím rozsahu, byť k němu dospěl na základě chybné právní argumentace. Tu však Nejvyšší správní soud uvedeným způsobem korigoval, a proto není důvod napadený rozsudek rušit pro nezákonnost. Rovněž tak nepřichází v úvahu jeho zrušení pro nepřezkoumatelnost, a to s ohledem na zmíněnou nemožnost řešit v posuzované věci otázku souladu části B odst. 3 Zásad s příslušnými právními předpisy vyšší právní síly a s principem zákazu diskriminace. Proto se Nejvyšší správní soud nemusel zabývat kasačními námitkami, podle nichž nebyl v tomto směru napadený rozsudek dostatečně odůvodněn. Za této situace je možné konstatovat, že důvody kasační stížnosti uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. nebyly naplněny.

IV. Závěr a náklady řízení

[22]S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl. Současně podle § 60 odst. 1 věty první a § 120 s. ř. s. nepřiznal žádnému z účastníků právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť v něm stěžovatelka neměla úspěch a žalovanému v něm nevznikly žádné náklady přesahující rámec jeho běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 14. dubna 2022

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu