



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Michala Mazance a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **KINSKÝ Žďár a. s.** (dříve KINSKÉHO RYBÁŘSTVÍ, s r. o.), se sídlem Zámek 1/1, Žďár nad Sázavou, zastoupeného JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 10. 2005, čj. 560/2165/05, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2006, čj. 8 Ca 350/2005 - 32,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2006, čj. 8 Ca 350/2005 - 32, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Správa Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy rozhodnutím ze dne 20. 6. 2005, čj. 938/05, neposkytla žalobci náhradu požadovanou za ztížení zemědělského hospodaření za r. 2004 na tam vyjmenovaných rybnících. Žalobce napadl toto rozhodnutí odvoláním, které žalovaný rozhodnutím ze dne 17. 10. 2005, čj. 560/2165/05, zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil.

Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 14. 12. 2006, čj. 8 Ca 350/2005 - 32, zamítl.

Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., tj. tvrzené zmatečnosti řízení spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení a § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. tvrzené nepřezkoumatelnosti rozsudku spočívající v nesrozumitelnosti a nedostatku důvodů rozhodnutí.

Stěžovatel tvrdí, že není dána zákonná pravomoc orgánů ochrany přírody, aby vedly řízení o žádosti o náhradu újmy podle § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně jsou proto nicotná. Stěžovatel na tuto nicotnost poukázal v replice k vyjádření žalovaného k žalobě, městský soud se však námitkou nijak nezabýval. Navíc, přestože je soud oprávněn

vyslovit nicotnost i bez návrhu, se městský soud k pravomoci orgánů ochrany přírody vůbec nevyjádřil. Lze tedy předpokládat, že je podle názoru městského soudu tato pravomoc dána.

Nárok na náhradu újmy podle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny má podle stěžovatele soukromoprávní povahu, přestože vyplývá z předpisu veřejnoprávního charakteru. Navíc stěžovatel dodal, že soukromoprávní povaha nároku byla „v nedávné době potvrzena několika již pravomocnými rozhodnutími civilních soudů“ a poukázal v té souvislosti na usnesení Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 7. 8. 2006, čj. 21 Co 382/2006 - 44. Městský soud měl tedy žalobu namísto zamítnutí odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a poučit stěžovatele o možnosti podání žaloby podle části páté o. s. ř.

Dospěl-li městský soud k závěru, že o nároku na náhradu újmy podle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny má být vedeno správní řízení, mělo i toto řízení podléhat zásadám správního řízení, zejm. zásadě materiální pravdy [§ 3 odst. 4 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (správní řád)] a zásadě vyhledávací (§ 32 odst. 1 správního řádu). Uzavřel-li městský soud, že stěžovatel nijak neprokázal vznik újmy, přičemž povinnost tvrdit a prokázat vznik újmy leží na něm jako žadateli ve správním řízení, nepřímou tím naznačuje, že řízení o nároku podle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny je vedeno zásadami aplikovanými v občanském soudním řízení. Právní názor, proč by měl být správní orgán v tomto typu řízení zbaven povinností vyplývajících ze správního řádu, nemá podle stěžovatele zákonnou oporu. Z § 58 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze podle stěžovatele dovodit, že povinnost prokázat nárok na náhradu újmy doklady a podklady potřebnými pro posouzení nároku leží výlučně na žadateli a nelze z něj ani dovodit, že správní orgán může v tomto směru zůstat zcela pasivní. Podobně není vyloučena ani „aplikovatelnost“ § 32 odst. 1 správního řádu při rozhodování o výši náhrady. Správní orgány tak porušily povinnost zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí, v čemž nejsou vázány jen návrhy účastníků řízení.

Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Uvedl, že mu stěžovatelem zmiňovaná replika nebyla doručena, dozvěděl se o ní až z odůvodnění rozsudku a nemohl se k ní tedy vyjádřit. Uplatnil-li však stěžovatel námitku nicotnosti až po lhůtě pro podání žaloby, pak se podle žalovaného městský soud takovým žalobním důvodem nemusel zabývat. Navíc žalovaný upozornil, že správní řád v rozhodné době pojem nicotnosti, na rozdíl od soudního řádu správního, neznal. V této souvislosti žalovaný rovněž podotkl, že by odpovídající žalobní důvod musel být vznesen již dříve jako odvolací důvod ve správním řízení.

Tvrdí-li stěžovatel, že městský soud měl žalobu odmítnout namísto zamítnutí, není podle žalovaného zřejmé, v čem v této souvislosti stěžovatel spatřuje naplnění stížního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. a jaké podmínky řízení v daném případě chyběly. Dovojuje-li stěžovatel nedostatek příslušnosti správních soudů, měl být podle žalovaného kompetenční spor řešen podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, a nikoliv prostřednictvím kasační stížnosti.

Konečně pak žalovaný uzavřel, že stěžovatel interpretuje závěry městského soudu zkresleně, neboť městský soud dospěl k závěru, že „V rámci správního řízení před správním orgánem I. stupně byl žalobce písemně dne 13. 5. 2005, po shromáždění všech dostupných podkladů, tímto orgánem vyzván k vyjádření k těmto podkladům, popř. doplnění nebo navržení nových důkazů, nicméně žalobce se písemně nevyjádřil. V předmětné věci žalobce pouze tvrdil, že mu vznikla újma.“ Správní orgán prvního stupně tak podle žalovaného postupoval podle § 32 správního řádu a snažil se, za součinnosti stěžovatele, zjistit skutečný stav věci.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud především uvádí, že městský soud byl povinen zabývat se námitkou nicotnosti nezávisle na fázi řízení, v níž byla stěžovatelem vznesena, a to zejména z toho důvodu, že soud se otázkou případné nicotnosti napadeného rozhodnutí zabývá vždy i z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s. ř. s., srov. rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2006, čj. 2 Afs 189/2004 - 65, www.nssoud.cz).

Pojmem nicotnosti se Nejvyšší správní soud již dříve zabýval, proto nyní pro stručnost v podrobnostech odkazuje na rozsudek svého rozšířeného senátu ze dne 22. 7. 2005, čj. 6 A 76/2001 - 96 (č. 793/2006 Sb. NSS).

Stěžovatel se domáhá finanční náhrady újmy podle § 58 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny. Tuto náhradu poskytne z prostředků státního rozpočtu příslušný orgán ochrany přírody (§ 58 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny), ve vztahu ke stěžovateli je tímto orgánem správa chráněné krajinné oblasti (§ 58 odst. 4 zákona o ochraně přírody a krajiny). Citovaná ustanovení tedy určují, z jakých prostředků má být finanční náhrada vyplacena (z prostředků státního rozpočtu) a který orgán ji poskytne. Citovaná ustanovení, ani jiné ustanovení zákona o ochraně přírody krajiny, však výslovně nestanoví, že by tyto orgány zároveň měly pravomoc vést správní řízení o poskytnutí finanční náhrady (srov. zejm. § 78, § 79 zákona o ochraně přírody a krajiny, příp. rovněž § 90 zákona o ochraně přírody a krajiny). Státní moc lze přitom uplatňovat vždy jen na základě zákona, resp. v zákonných mezích (srov. článek 2 odst. 3 Ústavy ČR, článek 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Jakkoliv je zákon o ochraně přírody a krajiny obecně předpisem veřejného práva, nevyznačuje se úprava nároku podle § 58 znaky typickými pro veřejnoprávní regulaci a přes odlišnou terminologii se svým charakterem blíží spíše náhradě škody ve smyslu soukromoprávní úpravy. Správním orgánům pak z citovaného ustanovení nevyplývá žádná pravomoc rozhodovat vrchnostensky o právech a povinnostech, ale pouze povinnost vyplatit náhradu na základě písemného uplatnění nároku, jestliže jsou tento nárok a výše újmy prokázány doklady a podklady potřebnými pro posouzení nároku. Hovoří-li citované ustanovení o podkladech potřebných pro posouzení nároku, nelze tímto posuzováním rozumět ono vrchnostenské rozhodování, ale pouze zhodnocení, zda je existence zákonného nároku podložena. Pravomoc k vrchnostenskému rozhodování nelze dovodit ani ze zmocňovacího ustanovení § 58 odst. 6 zákona o ochraně přírody a krajiny a konec konců ani z předpisů přijatých na jeho základě a v jeho mezích (vyhlášky Ministerstva životního prostředí a Ministerstva zemědělství č. 432/2005 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením zemědělského hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku, a č. 335/2006 Sb., kterou se stanoví podmínky a způsob poskytování finanční náhrady za újmu vzniklou omezením lesního hospodaření, vzor a náležitosti uplatnění nároku). Z § 58 lze tedy dovodit, že není-li nárok resp. jeho výše sporná, správní orgán vyplatí finanční náhradu. Z citovaného ustanovení naopak nelze dovodit pravomoc správních orgánů k vedení správního řízení a k přezkoumání důvodnosti nároku nebo jeho výše v případě, že jsou tyto skutečnosti sporné.

Zároveň úprava nároku na náhradu újmy podle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny vykazuje shodné rysy s úpravou nároku na náhradu újmy podle § 11 odst. 3 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „lesní zákon“). Ve vztahu k posledně citovanému ustanovení přitom Nejvyšší soud v usnesení ze dne 24. 2. 2002, sp. zn. 25 Cdo 1211/2001 (srov. rovněž usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. 6. 2004, sp. zn. 25 Cdo 119/2003, obě dostupná na www.nssoud.cz), dovodil,

že z něj vyplývá specifický nárok zakotvený v jinak veřejnoprávním předpisu, který je třeba podřadit pod vztah občanskoprávní ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř., a o němž v případě sporu rozhoduje soud.

Nejvyšší správní soud pak ve shodě s citovaným usnesením Nejvyššího soudu uzavírá ve vztahu k nároku vyplývajícímu z § 58 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny, že se jedná o nárok svou povahou soukromoprávní, o němž v případě sporu rozhoduje soud ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. Pouze na okraj Nejvyšší správní soud podotýká, že k obdobnému závěru dospěl v jiné věci Krajský soud v Hradci Králové v (nepublikovaném) usnesení ze dne 7. 8. 2006, čj. 21 Co 382/2006 - 44.

Žalovaný ani správní orgán prvního stupně tak v posuzované věci nedisponovali pravomocí k rozhodování o nároku stěžovatele ve správním řízení. Nedostatek pravomoci správního orgánu přitom představuje závažnou vadu, která má za následek nicotnost v řízení vydaného správního aktu. Městský soud proto pochybil, pokud se s touto skutečností ve svém rozhodnutí nevypořádal a k nicotnosti rozhodnutí vydaných v přezkoumávaném správním řízení v rozporu s § 76 odst. 2 s. ř. s. nepřihlédl.

Nejvyšší správní soud se v tomto kontextu musel zabývat i otázkou vztahu § 46 odst. 2 s. ř. s. a § 76 odst. 2 s. ř. s. Jakkoliv se na nicotné rozhodnutí hledí jako kdyby neexistovalo, ukládá § 76 odst. 2 s. ř. s. soudu z důvodu právní jistoty povinnost deklarovat nicotnost napadeného aktu. Tato deklarace je ovšem z podstaty věci možná pouze v meritorním rozhodnutí a soud ji nemůže vyslovit rozhodnutím, kterým se odmítne věcí vůbec zabývat pro nedostatek své příslušnosti. Oproti tomu § 46 odst. 2 s. ř. s. ukládá soudu povinnost odmítnout návrh tehdy, domáhá-li se navrhovatel rozhodnutí ve sporu nebo v jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo domáhá-li se návrhem přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci.

První část § 46 odst. 2 s. ř. s. vychází z hypotézy, že se žalobce domáhá rozhodnutí ve sporu či právní věci, o které dosud nebylo rozhodováno, a o které má rozhodovat soud v řízení podle části třetí občanského soudního řádu, druhá část citovaného ustanovení vychází z hypotézy, že žalobce brojí žalobou proti rozhodnutí správního orgánu vydanému v soukromoprávní věci, o které má rozhodnout soud v řízení podle části páté občanského soudního řádu. Součástí hypotézy druhé části § 46 odst. 2 s. ř. s. je, že správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci.

V posuzované věci Nejvyšší správní soud dovodil, že o ní má být rozhodováno v řízení podle části třetí občanského soudního řádu. Prostému postupu podle první části § 46 odst. 2 s. ř. s. pak brání především skutečnost, že stěžovatel se nedomáhá rozhodnutí ve sporu (jak citované ustanovení předpokládá), ale napadá rozhodnutí správních orgánů. Aplikaci citovaného ustanovení tedy brání i skutečnost, že správní orgány o věci rozhodovaly, byť mimo svoji pravomoc, a v rozporu s § 76 odst. 2 s. ř. s. by nebyla deklarována nicotnost těchto správních rozhodnutí. Podmínky postupu podle druhé části § 46 odst. 2 s. ř. s. pak rovněž nejsou naplněny, neboť správní orgány rozhodly v soukromoprávní věci, nikoliv však v mezích své zákonné pravomoci.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že podmínky postupu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. nebyly splněny a je proto namístě, aby městský soud v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vyslovil nicotnost správních rozhodnutí (k tomuto procesnímu postupu srov. *Vopálka V., Mikule V., Šimůnková V., Šolín M.*, Správní řád soudní, komentář 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 2004, str. 99).

Nejvyšší správní soud shledal rozsudek městského soudu nezákonným, proto jej zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, v němž městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 1, 4 s. ř. s.). V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2008

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu