



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobkyň: a) Ing. L. Š., CSc., b) Ing. M. V.**, obě zastoupeny Mgr. Josefem Novotným, advokátem, se sídlem Náměstí Interbrigády 3, Praha 6, proti **žalovanému: Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyň proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2005, č. j. 5 Ca 112/2005 - 47,

takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelky“) včas podanou kasační stížností napadají usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2005, č. j. 5 Ca 112/2005 - 47, kterým byla odmítnuta jejich žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2004, č. j. 19071/2004 - 16300, jímž žalovaný vyřídil uplatněný nárok stěžovatelek na náhradu škody dle zákona č. 82/1992 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

Z obsahu kasační stížnosti ze dne 2. 11. 2005 a z jejího doplnění ze dne 21. 12. 2005 a 15. 3. 2005 vyplývá, že je podána z důvodu nezákonnosti rozhodnutí krajského soudu o odmítnutí návrhu, neboť ten dle stěžovatelek nesprávně posoudil právní otázky související s uplatněním nároku na náhradu škody.

Stěžovatelky v kasační stížnosti mimo jiné uvádějí následující tvrzení, které Nejvyšší správní soud považuje za relevantní pro řízení o kasační stížnosti. Stěžovatelky podávaly počínaje rokem 1996 a zejména od roku 2000 stížnosti na příslušné úřady ve věci tvrzeného nezákonného zásahu spočívajícího v provedení stavby kanalizační stoky na pozemcích ve vlastnictví stěžovatelek. Požadovaly zejména, aby bylo zamezeno dalšímu znehodnocování pozemků stěžovatelek (zejména trvajícím svodem fekálií), opravena „zdevastovaná“ kanalizace na pozemcích stěžovatelek a zajištěn odtok dešťových a odpadních vod. Dle tvrzení stěžovatelek nebyly jejich stížnosti vyřízeny buď vůbec, nebo byly vyřízeny pro stěžovatelky neuspokojivě, a to i přes podané stížnosti na nesprávné vyřizování stížností. Proto stěžovatelky uplatnily nárok na náhradu škody dle § 13 zákona č. 82/1992 Sb. a zároveň požadovaly, aby žalovaný rozhodl ve správním řízení o „právním vztahu kanalizace“ a poté o uznání či neuznání nároku na náhradu škody. To však žalovaný neučinil, v čemž stěžovatelky spatřují nesprávný procesní postup „hraničící se zneužitím pravomoci veřejného činitele.“

Stěžovatelky nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené rozhodnutí žalovaného není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatelky tvrdí, že o takové rozhodnutí naopak jde, neboť napadeným rozhodnutím nebylo vyhověno jejich žádostem o určení „právního vztahu kanalizace“ a nebyl uznán jejich nárok na náhradu škody. Stěžovatelky tvrdí, že nepřiznáním uplatněného nároku na náhradu škody bylo porušeno jejich právo na náhradu škody zaviněné protiprávním jednáním státu. V rozhodnutí krajského soudu spatřují nesprávné posouzení právní otázky z následujících důvodů: a) stížnost adresovaná správnímu orgánu měla být dle stěžovatelek vyřízena ve správním řízení, b) nárok na náhradu škody, za kterou odpovídá stát a která byla způsobena nesprávným úředním postupem vodoprávních orgánů, je právem chráněným zájmem, kterému je poskytována zákonem č. 82/1998 Sb. zvláštní ochrana; jestliže byla škoda způsobena v oblasti státní správy, má o ní rozhodovat v případě nesprávného úředního postupu vodoprávních orgánů žalovaný ve správním řízení tím, že přizná nebo nepřizná nárok na náhradu škody; žalovaný měl rozhodnout dle ustanovení § 15 zákona č. 82/1998 Sb.; nepřiznáním nároku na náhradu škody je i to, že do šesti měsíců ode dne uplatnění nároku nebyl nárok stěžovatelek plně uspokojen. Stěžovatelky z výše uvedených důvodů považují rozhodnutí žalovaného za nezákonné rozhodnutí o neuznání nároku na náhradu škody, což zakládá jejich žalobní legitimaci. Dále krajskému soudu vytýkají, že je nepoučil ve smyslu ustanovení § 46 odst. 2 druhá věta o možnosti podání žaloby a o příslušném soudu.

V rámci kasační stížnosti stěžovatelky navrhly, aby bylo napadené rozhodnutí krajského soudu zrušeno a věc vrácena k dalšímu řízení a aby Nejvyšší správní soud vyjádřil následující „právní přesvědčení“: a) postup volený stěžovatelkami pro zajištění jejich práva a právního zájmu byl pro ně jediné možný, b) nepřiznání nároku na náhradu škody žalovaným bylo rozhodnutím správního orgánu. Stěžovatelky dále žádají Nejvyšší správní soud, aby se případně zabýval otázkou oprávněnosti nároku na náhradu škody založeného nesprávným úředním postupem správních orgánů.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ustanovení § 46 správního řádu a nelze je ani z obsahové stránky považovat za rozhodnutí, neboť se v daném případě nejednalo o úkon nebo akt správního orgánu autoritativní povahy. Žalovaný proto požaduje kasační stížnost jako nedůvodnou zamítnout.

Ze soudního spisu jsou pro posouzení věci významné následující skutečnosti, přitom Nejvyšší správní soud z důvodu procesní ekonomie nerekapituluje celý průběh předchozích řízení, s nímž jsou účastníci seznámeni, nýbrž uvádí pouze skutečnosti, jež jsou pro posouzení kasačních námitek relevantní:

Dne 24. 7. 2003 uplatnily stěžovatelky u žalovaného nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb. Nesprávný úřední postup se měl týkat činnosti Obecního úřadu v Ševětíně a Magistrátu města České Budějovice, odboru životního prostředí, při aplikaci zákona č. 138/1973 Sb., o vodách (vodní zákon), zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) a vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Dopisem žalovaného ze dne 21. 8. 2003 bylo stěžovatelkám sděleno, že na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem se nevztahuje povinnost uplatnění nároku u příslušného ústředního orgánu státní správy dle ustanovení § 14 zákona č. 82/1998 Sb., pro uplatnění nároku na náhradu škody nestanoví platná právní úprava žádné zvláštní podmínky, posouzení oprávněnosti nároku závisí výlučně na rozhodnutí soudu a že předběžné rozhodnutí orgánu veřejné moci není zapotřebí. Žalovaný stěžovatelkám dále sdělil, že v rámci vrchního vodoprávního dozoru budou prověřeny okolnosti případu a při zjištění nedostatků bude učiněna náprava. Na dopis žalovaného reagovaly stěžovatelky dne 17. 2. 2004 písemnou žádostí o vydání rozhodnutí, ve kterém by žalovaný rozhodl, zda svod je veřejnou či soukromou kanalizací. Žalovaný dne 4. 5. 2004 stěžovatelkám sdělil, že při kontrole nebyla zjištěna žádná závažnější pochybení ze strany vodoprávních úřadů a opětovně zopakoval, že otázku oprávněnosti nároku na náhradu škody může posoudit jedině soud. Podáním ze dne 12. 5. 2004 stěžovatelky opětovně žádaly o vydání rozhodnutí dle § 46 správního řádu, kterým by byla posouzena správnost postupu vodoprávních orgánů. Jestliže by postup byl shledán správným, žádaly stěžovatelky o sdělení, že dopis žalovaného ze dne 4. 5. 2004 je jeho rozhodnutím o zamítnutí nároku na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. Dopisem ze dne 1. 6. 2004, č. j. 19071/2004 - 1630, vypracovaným panem RNDr. P. P., CSc., vrchním ředitelem úseku vodního hospodářství Ministerstva zemědělství ČR (napadené rozhodnutí), bylo stěžovatelkám sděleno, že žalovaný považuje věc za vyřízenou. Žalovaný poukázal na skutečnost, že platná právní úprava nestanoví zvláštní podmínky pro jednání správního úřadu ve věci uplatněného nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. a že příslušný úřad nemá v této věci postavení správního orgánu rozhodujícího ve správním řízení autoritativně o právních poměrech fyzických nebo právnických osob, nýbrž má vůči poškozeným postavení rovné. Konečně žalovaný upozornil, že posoudit postup vodoprávních orgánů a rozhodnout o oprávněnosti uplatněného nároku na náhradu škody může pouze soud v občanském soudním řízení.

V podané žalobě ze dne 24. 6. 2004 a v jejím doplnění ze dne 21. 1. 2005 a 17. 3. 2005 stěžovatelky poukázaly na skutečnost, že dne 24. 7. 2003 uplatnily nárok na náhradu škody způsobenou nesprávným úředním postupem dle zákona č. 82/1998 Sb. Nesprávný úřední postup byl dle stěžovatelek dán tím, že nebyla řádně vyřízena jejich stížnost ze dne 13. 12. 2000 a že rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2004 (napadené rozhodnutí) je nezákonné. Nezákonnost spatřovaly stěžovatelky ve skutečnosti, že žalovaný měl o jejich nároku rozhodnout jako správní orgán ve správním řízení, nikoli je odkazovat na občanské soudní řízení, jak žalovaný učinil. Stěžovatelky žádaly krajský soud, aby uložil žalovanému povinnost rozhodnout ve věci uplatněného nároku na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb.; v případě, že soud bude napadené rozhodnutí považovat za rozhodnutí ve smyslu správního řádu, požadovaly stěžovatelky mimo jiné jeho zrušení. Podáním ze dne 17. 3. 2005 upřesnily stěžovatelky žalobu tak, že žádají zrušení rozhodnutí žalovaného

a vyslovení právního názoru, že nárok na náhradu škody je oprávněný. Pro případ, že soud nebude považovat napadené rozhodnutí za rozhodnutí, žádaly stěžovatelky o vyslovení možnosti podání žaloby proti nečinnosti správního orgánu.

Krajský soud odmítl žalobu stěžovatelek dle ustanovení § 46 odst. 1 písm. d) jako nepřipustnou. Ve svém odůvodnění uvedl, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., protože se jím nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují subjektivní veřejná práva nebo povinnosti, a že je tedy dle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeno. Ohledně působnosti zákona č. 82/1998 Sb. krajský soud uvedl, že zákon zejména stanoví okruh orgánů, které jednají jménem státu ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem; tyto orgány však nerozhodují autoritativním způsobem ve správním řízení o nároku na náhradu škody, ale mohou pouze o tomto nároku jednat, případně jej uznat a dobrovolně uspokojit. Pokud tak neučiní, musí osoba uplatňující nárok na náhradu škody podat žalobu k soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, kde jsou orgány jednající za stát jednou ze stran soukromoprávního sporu.

Stěžovatelky jsou osobami oprávněnými k podání kasační stížnosti, neboť byly účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), tuto kasační stížnost podaly včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a uplatňují v ní kasační důvody podřaditelné pod stanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu v mezích řádně uplatněných kasačních důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. přezkoumal, přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

S ohledem na uplatněný důvod kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) se Nejvyšší správní soud nejprve zabýval otázkou, zda krajský soud správně posoudil právní otázku týkající se povahy napadeného rozhodnutí, tedy zda je správný jeho závěr, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s.

Zákon č. 82/1998 Sb. upravuje odpovědnost státu za škodu způsobenou při výkonu státní moci a odpovědnost územních samosprávních celků za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci svěřené jim zákonem v rámci samostatné působnosti (§ 1 odst. 1 a 2 uvedeného zákona). Nárok na náhradu škody se dle ustanovení § 14 zákona č. 82/1998 Sb. uplatňuje u úřadu uvedeného v § 6. Po uplatnění nároku na náhradu škody může příslušný úřad náhradu škody přiznat; v takovém případě je třeba nahradit škodu do šesti měsíců od uplatnění nároku (§ 15 odst. 1 uvedeného zákona). Úřad však také může náhradu škody nepřiznat, nebo se k uplatněnému nároku nemusí vůbec vyjádřit. Přípis, jímž je adresátovi sdělováno, že správní úřad neshledal důvody k poskytnutí náhrady škody, je pouhým sdělením úřadu straně, nikoli rozhodnutím správního orgánu. O nároku sice úřad de facto rozhoduje, nejedná se však formálně ani materiálně o rozhodnutí správního orgánu vydané v oblasti veřejné správy, kterým by bylo zasahováno do veřejného subjektivního práva žalobce ve smyslu § 2, § 4 odst. 1 písm. a) a § 65 s. ř. s.; naopak jde de iure o uznání (akceptaci) či odmítnutí nároku protistrany v občanskoprávním vztahu (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 5. 2005, č. j. Na 12/2005 - 8, www.nssoud.cz). Stejně tak nečinnost úřadu v tomto případě je třeba považovat pouze za postoj jedné ze stran soukromoprávního vztahu k uplatněnému nároku na náhradu škody.

Uplatnění nároku na náhradu škody u příslušného úřadu podle zákona č. 82/1998 Sb. je podmínkou pro případné uplatnění nároku na náhradu škody u soudu (§ 14 odst. 3

uvedeného zákona). Osoba uplatňující nárok na náhradu škody dle zákona č. 82/1998 Sb. se může domáhat náhrady škody u soudu pouze tehdy, pokud do šesti měsíců ode dne uplatnění nároku u příslušného úřadu nebyl její nárok plně uspokojen (§ 15 uvedeného zákona). Pokud se tedy příslušný úřad vzneseným nárokem poškozeného vůbec nezabývá, nebo se jím odmítne zabývat, nebo náhradu škody sice přizná, avšak škoda není ve stanovené lhůtě uspokojena, musí se poškozený domáhat svého nároku u soudu v občanském soudním řízení. Příslušný soud pak rozhodne, zda je nárok poškozeného oprávněný, a v kladném případě uloží příslušnému úřadu povinnost k náhradě škody.

Nejvyšší správní soud tak souhlasí se závěrem krajského soudu, že napadené „rozhodnutí“ žalovaného není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Dopis žalovaného ze dne 1. 6. 2004, č. j. 19071/2004 - 16300 nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje práva a povinnosti stěžovatelek a nesplňuje tedy definici rozhodnutí dle výše uvedeného ustanovení.

K námitce stěžovatelek, že stížnost adresovaná správnímu orgánu měla být vyřízena ve správním řízení a žalovaný měl rozhodnout dle ustanovení § 15 zákona č. 82/1998 Sb., o přiznání či nepřiznání nároku, Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené znovu podotýká, že zákon č. 82/1998 Sb. stanoví pouze podmínky, za nichž stát (a územně samosprávné celky) odpovídá za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími a nesprávným úředním postupem, a dále určuje úřady, které jsou oprávněny ve věcech náhrady škody jednat jménem státu. Předmětný zákon je součástí soukromého práva a odpovědnostní vztahy podléhající jeho právní regulaci jsou vztahy soukromoprávními, pro což svědčí i ustanovení § 26 uvedeného zákona, dle kterého se právní vztahy upravené zákonem č. 82/1998 Sb. řídí občanským zákoníkem. Příslušné správní úřady nejsou dle tohoto zákona oprávněny autoritativně rozhodovat o oprávněnosti jakýchkoliv nároků, takové rozhodování přísluší pouze soudům. Dále Nejvyšší správní soud ke vznesené námitce stěžovatelek uvádí, že ustanovení § 15 zákona č. 82/1998 Sb. dává sice příslušnému úřadu možnost poškozeného dobrovolně uspokojit, neděje se tak však v rámci správního řízení, ale v rámci jednání dvou subjektů v rovném postavení soukromoprávního vztahu. Správní úřad však není povinen (a ani k tomu nemá zákonné prostředky) rozhodovat o přiznání či nepřiznání uplatněného nároku; není-li poškozený plně uspokojen, je jen na něm, zahájí-li řízení u příslušného soudu, který jedině může o oprávněnosti jeho nároku v občanském soudním řízení rozhodnout.

Ze soudního přezkoumání jsou vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími (§ 70 písm. a/ s. ř. s.). Dle ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání vyloučeno. Je-li návrh podle soudního řádu správního nepřipustný, soud jej usnesením odmítne (§ 46 odst. 1 písm. d/). Stěžovatelky se žalobou domáhaly přezkoumání úkonu správního orgánu, který není rozhodnutím ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a pro který je dána kompetenční výluka dle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. Krajský soud tedy nepochybil, jestliže žalobu odmítl s poukazem na ustanovení § 70 písm. a) ve spojení s ustanoveními § 46 odst. 1 písm. d) a § 68 písm. e) s. ř. s.

K námitce stěžovatelek k pochybení krajského soudu, který je měl dle jejich názoru poučit dle ustanovení § 42 odst. 2 věta druhá s. ř. s. o možnosti podání žaloby a o věcně příslušném soudu, Nejvyšší správní soud uvádí, že poučovací povinnost by měl krajský soud pouze tehdy, jestliže by se stěžovatelky domáhaly rozhodnutí ve sporu nebo jiné právní věci, o které má jednat a rozhodnout soud v občanském soudním řízení, anebo by jejich návrh

směřoval k přezkoumání rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci (§ 46 odst. 2 věta první s. ř. s.). V projednávaném případě by tak krajský soud postupoval například tehdy, jestliže by stěžovatelky uplatnily nárok na náhradu škody u soudu rozhodujícího ve správním soudnictví. To však stěžovatelky neučinily, neboť jejich žaloba směřovala proti „rozhodnutí“ žalovaného. Krajský soud tak nepochybil, pokud stěžovatelkám dle ustanovení § 46 odst. 2 věta druhá s. ř. s. poučení neudělil.

K žádosti stěžovatelek o případné posouzení oprávněnosti nároku na náhradu škody založeného nesprávným úředním postupem Nejvyšší správní soud pouze podotýká, že tato otázka vůbec nespadá do pravomoci soudů ve správním soudnictví. V takové věci jsou oprávněny rozhodovat pouze soudy v občanském soudním řízení, neboť se jedná o spor vyplývající z občanskoprávního vztahu (§ 7 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád).

Nejvyšší správní soud tak s ohledem na výše uvedené uzavírá, že v souzené věci neshledal stěžovatelkami namítaný důvod kasační stížnosti dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a tím ani kasační důvod dle písm. e) stejného ustanovení, neboť krajský soud odmítnutím návrhu pro jeho nepřipustnost nepochybil, a jeho rozhodnutí není tudíž nezákonné. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.)

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelky neměly ve věci úspěch, proto jim právo na náhradu nákladů nenáleží. Žalovaný žádné náklady neuplatňoval a Nejvyšší správní soud ani žádné jemu vzniklé náklady ze spisu nezjistil, a proto rozhodl tak, že žalovanému se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 14. března 2007

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu