



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Ing. Venduly Sochorové a JUDr. Faisala Husseiniho, Ph.D., ve věci

žalobce: **Moravský rybářský svaz, z. s.**
sídlem Soběšická 1325/83, Brno
zastoupený advokátem Mgr. Petrem Kubicou
sídlem Kobližná 47/19, Brno

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, Praha 1

za účasti osoby zúčastněné na řízení:
obec Nemojany
sídlem Nemojany 10, Luleč

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2016, č. j. 69226/2015-MZE-16231,

takto:

- I. Žaloba **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V projednávané věci jde o posouzení nicotnosti správního rozhodnutí.
2. Obec Nemojany (osoba zúčastněná na řízení), vlastník rybníka Chobot, požádala dne 3. 8. 2015 o změnu rybářského revíru Rakovec 2. Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor životního prostředí, o její žádosti rozhodl dne 12. 11. 2015, pod č. j. JMK 139890/201 5, sp. zn. S-JMK 100938/2015 OZP-Fom, takto: prvním výrokem odňal žalobci (dosavadnímu uživateli) výkon rybářského práva na vodní nádrži - rybníku Chobot v k. ú. Nemojany podle § 10 odst. 1 písm. f) zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybníkářství), ve znění pozdějších předpisů. Druhým výrokem citovaného rozhodnutí krajský úřad změnil dekret Ministerstva zemědělství ze dne 23. 9. 1999, č. j. 2496/16/99-2220, jímž byl žalobci přenechán výkon rybářského práva v rybářském revíru Rakovec 2 podle 4 odst. 6 zákona o rybníkářství tak, že se: 1) z revíru vyjímá vodní nádrž - rybník Chobot, 2) nově popsal vymezení rybářského revíru Rakovec 2 po provedené změně, 3) změnil stanovení postupu zarybnování. Třetím výrokem rozhodnutí stanovil okamžik platnosti rozhodnutí.
3. Odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Shrnutí obsahu žaloby

4. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu. Zdůraznil, že dekret Ministerstva zemědělství ze dne 23. 9. 1999 byl k datu rozhodnutí správního orgánu I. stupně několikrát změněn, např. rozhodnutími krajského úřadu ze dne 6. 10. 2003 a následně z 21. 1. 2009. Obě rozhodnutí jsou uvedena mezi shromážděnými doklady v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Za dané situace nemohl krajský úřad rozhodovat o změně samotného dekretu Ministerstva zemědělství, neboť dekret byl k datu 12. 11. 2015 změněn rozhodnutími učiněnými po jeho vydání. Popis rybářského revíru Rakovec 2 po provedené změně spočívající pouze ve vynětí rybníka Chobot neodpovídá znění původního dekretu. Pokud by rozhodnutím krajského úřadu skutečně měl být měněn pouze dekret, musely by v rozhodnutí krajského úřadu být uvedeny rovněž nádrže požární a koupaliště Libuše.
5. O této vadě žalovaný věděl (viz strana 7 rozhodnutí), nicméně nápravu nezjednal a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Rozhodnutí žalovaného tak žalobce považuje za nezákonné, neboť jím bylo potvrzeno nicotné rozhodnutí krajského úřadu. Nicotnost je dána tím, že druhý výrok rozhodnutí správního orgánu I. stupně je právně neuskutečnitelný. Je jím měněno rozhodnutí, které již bylo změněno rozhodnutím jiným.

S ohledem na provázanost všech výroků by soud podle žalobce měl vyslovit nicotnost celého rozhodnutí krajského úřadu.

6. Žalobce proto navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí krajského úřadu jako nicotná zrušil, věc vrátil krajskému úřadu k dalšímu řízení a přiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

III. Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobcem namítaná nepřesnost, že v prvostupňovém rozhodnutí nebylo uvedeno, že dekret byl vícekrát změněn, byla zhojena v rozhodnutí o odvolání. V něm jsou pozdější změny dekretu vyjmenovány. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek. Argumentace žalobce o nicotnosti prvostupňového rozhodnutí je účelová. Ve spise jsou pozdější změnová rozhodnutí založena a z celého správního řízení je patrné, že se správní orgány zabývaly dekretem ve znění pozdějších rozhodnutí. Namítaná vada nepředstavuje žádný z důvodů nicotnosti podle § 78 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.
8. Žalovaný dále poukázal na § 68 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s.ř.s.“), a navrhl, aby byla žaloba pro nepřípustnost odmítnuta. Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 As 100/2010 podle žalovaného na nyní posuzovaný případ nedopadá, neboť nicotnost mohl žalobce namítat v podaném odvolání.
9. Na základě výše uvedeného žalovaný navrhl, aby soud žalobu odmítl pro nepřípustnost, případně zamítl jako nedůvodnou.

IV. Osoba zúčastněná na řízení

10. Dne 22. 6. 2016 uplatnila obec Nemojany práva osoby zúčastněné na řízení. K podané žalobě ani k vyjádření žalovaného písemné stanovisko neuplatnila.

V. Posouzení věci soudem

11. Napadené rozhodnutí žalovaného přezkoumal soud v mezích uplatněných žalobních bodů. Ověřil přitom, zda rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (*ex offio*). Vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí žalovaného.
12. Soud rozhodl o žalobě v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání.
13. Dospěl k závěru, že **žaloba není důvodná**.
14. Stěžejní námitkou podané žaloby je namítaná nicotnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně z ní vyplývající nicotnost (nezákonnost) rozhodnutí žalovaného.

15. Nicotným má být podle žalobce výrok II. rozhodnutí krajského úřadu ze dne 12. 11. 2015, neboť v něm krajský úřad neuvedl pozdější změny dekretu Ministerstva zemědělství ze dne 23. 9. 1999 nové vymezení rybářského revíru po provedení změny deklarované v bodě 1 (vynětí rybníka Chobot) neodpovídá obsahu původního dekretu.

16. Znění předmětného výroku II. rozhodnutí krajského úřadu je následující:

„Podle § 4 odst. 6 zákona o rybářství se mění písemnost Ministerstva zemědělství České republiky (dekret), č. j. 2496/16/99/2220, ze dne 23. 9. 1999, předání do užívání rybářského revíru č. 461 118 – Rakovec 2, takto:

- 1) Vyjímá se vodní nádrž – rybník Chobot k. ú. Nemojany (...)*
- 2) Popis rybářského revíru č. 461 118 – Rakovec 2 nově zní:
Přítok Cézavy – Litavy (na říčním km 20,4). Od jezu ve Velešovicích (říční km 8,6) až k hrázi rybníka v Pístovicích (říční km 22,3).
K revíru patří nádrže:
Skalní tůň Hartlova v k. ú. Luleč (...)
Rekreační v k. ú. Ruprechtov (...)
Rybářský revír je mimopstruhový (...)*

- 3) Mění se stanovení postupu zarybňování podle druhu, počtu a věkových kategorií vysazovaných ryb (...)*

Ostatní části písemnosti Ministerstva zemědělství České republiky, ve věci předání rybářského revíru č. 461 118 – Rakovec 2 do užívání Moravskému rybářskému svazu (dekret), č. j. 2494/16/99-2220, ze dne 23. 9. 1999, zůstávají v platnosti beze změny.“

17. Ve správním spisu jsou založena všechna následná rozhodnutí, jimiž byl dekret ze dne 23. 9. 1999 měněn. Jedná se o rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje:

- ze dne 6. 10. 2003, č. j. JMK 26112/2003/OŽPZ-Ho, o vyhlášení rybářského revíru Rakovec 2,
- ze dne 21. 1. 2009, č. j. JMK 162891/2008, jímž byly z rybářského revíru Rakovec 2 vyňaty rybníky v k. ú. Pavlovice,
- ze dne 5. 1. 2010, č. j. JMK 146011/2009, jímž byl z rybářského revíru Rakovec 2 vyňat rybník v k. ú. Komořany,
- ze dne 10. 1. 2013, č. j. 135804/2012, jímž byla z rybářského revíru Rakovec 2 vyňata vodní nádrž „koupaliště Libuše“.

18. V podaném odvolání žalobce nebrojil proti způsobu, jakým byl rybářský revír nově vymezen. Nenamítal, že by nové vymezení rybářského revíru bylo nesprávné. Poukazoval na chybné vymezení výroku I. prvostupňového rozhodnutí (odnětí výkonu rybářského práva na rybníku Chobot) a dále zpochybňoval nedostatečné a neúplné posouzení vodního díla (rybníku Chobot). Žalovaný neshledal námítky uplatněné v odvolání důvodnými. Nad rámec odvolacích námitek žalovaný na straně 7 - 8 napadeného rozhodnutí poznamenal: *„Krajskému úřadu je nicméně potřeba vytknout, že rozhodnutí č. j. JMK 26112/2003/OŽPZ-Ho, které nově vyhláší revír Rakovec 2 a mění tedy dekret č. j. 2496/16/99-2220, nebralo*

v úvahu. Na toto rozhodnutí rovněž navazují další rozhodnutí o změně vyhlášení rybářského revíru. V případě vyjmenovávání jednotlivých rozhodnutí, zejména výše uvedeného dekretu č. j. 2496/16/99-2220, je tedy nutné uvést, že se jedná o dekret (resp. jiné rozhodnutí) ve znění pozdějších změn – tedy ve znění rozhodnutí č. j. JMK 26112/2003/OŽPZ-Ho a dalších.“

19. Úvodem soud k namítané nicotnosti prvostupňového rozhodnutí uvádí, že podle § 77 odst. 1 a 2 správního řádu je nicotné rozhodnutí, k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný; to neplatí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu. Nicotné je dále rozhodnutí, které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu (s účinností od 1. 7. 2017 jsou všechny důvody nicotnosti zahrnuty do § 77 odst. 1 správního řádu, nicméně jejich obsahové vymezení se nemění).
20. Nicotností se „označuje případ, kdy úkon, který správní orgán učinil, není v důsledku určité závažné vady (či více vad) vůbec správním aktem (...)“ (srov. Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: Bova Polygon, 2012. S. 662). Podle Hoetzla nicotná rozhodnutí, tedy tzv. paakty „po právu vůbec neexistují (...). Aktů takových nikdo nemusí dbáti, nemusí jich respektovati ani soudy ani úřady jiných odvětví“ (srov. Hoetzel, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydání. Praha: Melantrich, 1937. s. 289).
21. Jedním z případů nicotnosti, jehož se žalobce dovolává v nyní posuzovaném případě, jsou vady obsahu aktu, tj. vady, které činí rozhodnutí správního orgánu právně či fakticky neuskutečnitelným. Ne každá „právní nekorektnost“ zakládá nicotnost rozhodnutí. Tu představuje jen porušení určitých norem zvláště důležitých. Hoetzel jako případ nemožnosti právní uvádí situaci, kdy úředníku byla udělena definitivita, ač neměl Československé státní občanství. V takovém případě mohlo obecní zastupitelstvo citované usnesení prohlásit dodatečně za neplatné (nicotné podle dnešní doktríny), neboť ve veřejném úřadě mohl aktivně působit na výkonu veřejné moci jen ten, kdo byl příslušníkem státu. Tato zásada byla jedním z fundamentálních organizačních principů plynoucích ze samé podstaty státu (srov. Hoetzel, J. *opus cit.* výše. s. 294 - 295).
22. Současnou právní úpravou nicotnosti rozhodnutí se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 3. 2013, Č. j. 7 As 100/2010-65. V bodě 35 uvedl, že „[t]ěžkou, kvalifikovanou formou nezákonnosti rozhodnutí je i jeho nicotnost. Kvůli ní se totiž sice hledí na rozhodnutí prvního stupně jako na neexistující a zdánlivé, nicméně takové rozhodnutí současně není v souladu s konkrétními ustanoveními zákona či jiného právního předpisu. Proto i důvody nicotnosti vymezené v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu znamenají rozpor rozhodnutí prvního stupně s právními předpisy.“ Rozšířený senát uzavřel, že odvolací správní orgán může napravit vadu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně způsobující jeho nicotnost. K takové těžké formě nezákonnosti správního aktu podle § 89 odst. 2 věty první správního řádu přihlíží odvolací orgán z úřední povinnosti (bod 40 citovaného usnesení).
23. Z výše uvedeného vyplývá, že nicotnost je kvalifikovanou formou nezákonnosti vyhraněnou pro případy, kdy vydané rozhodnutí pro absenci věcné příslušnosti či pro zcela zásadní vady nelze za rozhodnutí správního orgánu vůbec považovat.

24. V projednávané věci podle soudu výrok II. prvostupňového rozhodnutí vadou nicotnosti netrpí. Nelze přisvědčit žalobci, že by šlo o výrok právně neuskutečnitelný, který by způsoboval neuskutečnitelnost celého správního rozhodnutí. Z výroku jasně vyplývá (viz bod 16 shora), že se mění vymezení rybářského revíru Rakovec 2 tak, že se vodní nádrž rybník Chobot z revíru vyjímá a dále se popisuje nové vymezení rybářského revíru, který byl založen dekretem Ministerstva zemědělství ze dne 23. 9. 1999, resp. upravuje se postup zarybňování. Skutečnost, že II. výrok prvostupňového rozhodnutí neobsahuje údaj o tom, že dekret byl následnými rozhodnutími Krajského úřadu Jihomoravského kraje několikrát měněn, nezpůsobuje právní neuskutečnitelnost výroku, neboť nové vymezení rybářského revíru je zcela jasné a bere v úvahu pozdější změny dekretu, k nimž došlo následnými rozhodnutími krajského úřadu (viz bod 17). Ostatně téměř všechna rozhodnutí měnící vymezení rybářského revíru (kromě rozhodnutí ze dne 6. 10. 2003, jímž byl revír nově vyhlášen) jsou vyjmenována v podkladech pro rozhodnutí a založena ve spise krajského úřadu. Pochybení správního orgánu I. stupně tedy spočívá toliko v tom, že ve druhém výroku rozhodnutí krajský úřad výslovně nezmínil správní rozhodnutí navazující na původní dekret z 23. 9. 1999, jimiž byl revír Rakovec 2 měněn. Ostatně na skutečnost, že správní orgán I. stupně pochybil, pokud ve výroku II. rozhodnutí neuvedl následné změny dekretu či nedodal, že se jedná o rybářský revír vymezený dekretem „ve znění pozdějších změn“, správně upozornil v napadeném rozhodnutí žalovaný. V rozhodnutí o odvolání žalovaný doplnil, že je mu z úřední činnosti známo rozhodnutí krajského úřadu ze dne 6. 10. 2003, jímž byl nově vyhlášen rybářský revír Rakovec 2, a že na toto rozhodnutí navazují další rozhodnutí o změně rybářského revíru. Ve spise žalovaného jsou ostatně tato rozhodnutí založena a je zřejmé, že z nich žalovaný při rozhodování vycházel.
25. Vzhledem k tomu, že správní řízení představuje jeden celek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65), nelze pochybení správního orgánu I. stupně, které se soudu jeví i s ohledem na obsah vydaného rozhodnutí spíše formálním, chápat jako vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. Tím spíše se nejedná o vadu, jež by mohla způsobit právní neuskutečnitelnost rozhodnutí správního orgánu I. stupně, a tím pádem jeho nicotnost, potažmo vyvolat nicotnost rozhodnutí žalovaného.
26. Námitku nicotnosti proto soud shledal nedůvodnou.
27. Žalovaný ve vyjádření uváděl, že by měla být žaloba podle § 68 písm. c) odmítnuta pro nepřípustnost, neboť žalobce námitku nicotnosti neuplatnil v podaném odvolání. K tomu soud odkazuje na bod 40 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 100/2010-65, z něhož plyne, že k nicotnosti je správní orgán povinen přihlížet z úřední povinnosti. Žalobce námitku nicotnosti v podaném odvolání nevzněl, nicméně i přesto byl žalovaný povinen k případné nicotnosti prvostupňového rozhodnutí přihlídnout. Neuplatnění námítky v odvolání tak v souladu s usnesením č. j. 7 As 100/2010-65 nemůže jít žalobci k tíži a nemůže být důvodem pro odmítnutí žaloby podle § 46 odst. 1 písm. d) za použití § 68 písm. c) s.ř.s. (bod 53 citovaného usnesení).

VI. Závěr a náklady řízení

28. Soud neshledal důvodnou námitku nicotnosti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, potažmo i rozhodnutí žalovaného, proto žalobu v souladu s ustanovením 78 odst. 7 s.ř.s. jako nedůvodnou zamítl.
29. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle 60 odst. 1 s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce ve věci úspěch neměl (žaloba byla jako nedůvodná zamítnuta), a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.
30. Výrok o náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení se opírá o § 60 odst. 5 s.ř.s. Soud osobě zúčastněné na řízení neuložil žádnou povinnost a ani neshledal důvody hodné zvláštního zřetele pro přiznání práva na náhradu jejích nákladů řízení. Proto rozhodl, že osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 30. července 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
B. Z.