



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Sabola a soudců Mgr. Jana Ferneckého a Mgr. Martina Lachmanna ve věci

žalobce: **M. K.**
bytem xxxx
zastoupený advokátem JUDr. Robertem Jehnem,
sídlem Washingtonova 1567/25, Praha 1,

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

Za účasti: Český rybářský svaz, z.s., Západočeský územní svaz, se sídlem Tovární 5, Plzeň,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2020, č. j. 38625/2020-MZE-16231,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 7. 2020, č. j. 38625/2020-MZE-16231, **se ruší** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 12 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Osoba zúčastněná na řízení **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podanou dne 7. 8. 2020 domáhal zrušení v záhlaví označeného rozhodnutí žalovaného (dále též „*napadené rozhodnutí*“), jímž žalovaný podle § 77 odst. 2 správního řádu vyslovil nicotnost rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje ze dne 27. 9. 2015, č. j. 3102/ZZ/17-5. Tímto rozhodnutím bylo změněno rozhodnutí Ministerstva zemědělství č. j. 2645/179/2000-2220 ze dne 10. 11. 2000 o vyhlášení rybářského revíru č. 433 061 Verněřovský potok 1 a přenechání výkonu rybářského práva v něm tak, že byla z rybářského revíru vyjmuta vodní nádrž „Bílý Halštrov“ nacházející se na pozemcích p. č. 829/1 v k. ú. Podhradí u Aše a p. č. 286/6 v k. ú. Dolní Paseky, rovněž byl změněn popis rybářského revíru, postup zarybňování, způsob hospodaření a maximální počty vydávaných povolenek k lovu.
2. Napadeným rozhodnutím byla dále vyslovena nicotnost části rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje č. j. 413/ZZ/15-4 ze dne 13. 2. 2015 v rozsahu bodu, kterým byl ustanoven rybářským hospodářem pro pstruhový rybářský revír č. 433 061 Verněřovský potok 1 J. V., nar. xxx (výrok II. napadeného rozhodnutí), a část rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje č. j. 3293/ZZ/18-6 ze dne 18. 9. 2018 v rozsahu bodu, kterým byl ustanoven rybářským hospodářem pro pstruhový rybářský revír č. 433 061 Verněřovský potok 1 Ing. P. V., nar. xxx (výrok 3 napadeného rozhodnutí).
3. Nicotnost výše uvedených rozhodnutí žalovaný jakožto nadřízený správní orgán vyslovil na podkladě závěru, že Krajský úřad Karlovarského kraje nebyl věcně příslušný k vydání přezkoumávaných rozhodnutí nebo jejich částí týkajících se předmětného rybářského revíru, neboť ke změně rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru a jeho přenechání do užívání, resp. ke změně postupu zarybňování, způsobu hospodaření a ke změně popisu rybářského revíru, jakož i k ustanovení osob do funkcí rybářského hospodáře a jeho zástupce je v případě rybářského revíru, který se nachází v území v němž se nacházejí hraniční vody, věcně příslušné v souladu s § 22 odst. 2 a 3 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů (dále jen „*zákon o rybářství*“), Ministerstvo zemědělství.
4. Žalobce v žalobě namítl, že podmínky pro prohlášení rozhodnutí nicotnými podle § 77 správního řádu splněny nebyly. Důvodem pro využití mimořádného oprávnění nadřízeného správního orgánu zasáhnout do pravomocného rozhodnutí a určit jeho nicotnost, je stav, kdy správní orgán vůbec nebyl takové rozhodnutí oprávněn vydat. Nicotnost nezpůsobuje jakákoliv věcná nepříslušnost, nýbrž nepříslušnost zcela zásadní a zřejmá, např. vydá-li finanční úřad stavební povolení. Takový stav však v případě dotčených rozhodnutí nenastal. Krajský úřad je totiž v zásadě vždy příslušný o rozhodování o rybářském revíru dle zákona o rybářství. Je dáno pouze několik výjimek, kdy rozhoduje Ministerstvo zemědělství, jedná se však o specifické případy, které se standardnímu rozhodování krajského řádu vymykají. Krajský úřad byl tedy dostatečně kompetentní, aby posoudil veškeré skutkové okolnosti věci.
5. Žalobce rovněž činí sporným závěr žalovaného, že Doubravský potok (Hraniční) je součástí rybářského revíru, a dále závěr, že Doubravský potok naplňuje definici hraničních vod. Rozhodnut v tomto ohledu postrádá jakékoliv odůvodnění, a je proto nepřezkoumatelné. Dále namítá, že nebylo řádně vyhodnoceno naplnění podmínek pro

určení hraničních vod podle Smlouvy mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o spolupráci na hraničních vodách v oblasti vodního hospodářství.

6. Žalobce namítá, že byl napadeným rozhodnutím zásadně dotčen na právu domáhat se stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a na právu vlastnit majetek dle čl. 11 Listiny. Žalobce vykonal sanační opravy, vysadil ryby, obratem po vydání žalobou napadeného rozhodnutí byl však vyzván osobou zúčastněnou na řízení k respektování zákona o rybářství s tím, že platí pouze pstruhové povolenky vydané osobou zúčastněnou na řízení, resp. s upozorněním, že žalobce vlastní povolenky prodávat nemůže.
7. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout. Věcná příslušnost k rybářským revírům v území, v němž se nacházejí hraniční vody, je svěřena Ministerstvu zemědělství, a to dokonce na úkor Ministerstva životního prostředí v národních parcích a Ministerstva obrany ve vojenských újezdech. Vydala-li by například obdobné rozhodnutí dvě posledně uvedená ministerstva, jednalo by se rovněž o rozhodnutí nicotná. Důraz na odlišnost režimu rybářství v hraničních vodách lze dovodit i ze zvláštní úpravy rybářského práva v hraničních vodách provedené v § 7 zákona o rybářství. Námitka žalobce je nedůvodná i s ohledem na dikci § 77 odst. 1 správního řádu. Je-li v tomto ustanovení výslovně uvedeno, že nicotným není rozhodnutí, pokud je vydal správní orgán nadřízený věcně příslušnému správnímu orgánu, za použití argumentu *a contrario*, rozhodnutí vydané správním orgánem nižšího stupně nicotné je.
8. K otázce, zda rybářský revír zahrnuje hraniční vody, žalovaný uvedl, že rybářský revír č. 433 061 byl vyhlášen rozhodnutím č. j. 2645/179/2000-2220 ze dne 10. 11. 2000 podle zákona č. 102/1963 Sb. Podle § 7 odst. 1 vyhlášky č. 103/1963 Sb., kterou se vydávají prováděcí předpisy k zákonu o rybářství, ve znění platném do 28. 11. 2000 (tj. v době vydání rozhodnutí o vyhlášení předmětného rybářského revíru) *rybářské revíry vytváří ministerstvo zemědělství, lesního a vodního hospodářství podle možnosti z hlavních toků, přičemž se do takto utvořených revírů zahrnou přítoky těchto hlavních toků, nejsou-li prohlášeny samy za rybářské revíry*. Doubravský potok (IDVT 10103317) nebyl prohlášen za samostatný rybářský revír, a je tedy součástí revíru Verněřovský potok 1, jehož hlavním vodním tokem je Bílý Halštrov (IDVT 10100777), do něhož se Doubravský potok vlévá v katastrálním území obce Doubrava. Zahrnutí přítoků do rybářského revíru v souladu s tehdejší právní úpravou vyplývá též z textu samotného rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 10. 11. 2000, podle něhož mj. *„přítoky jsou chovné“*. Pokud jde o charakter Doubravského potoka jako hraničních vod, žalovaný konstatoval, že tento vodní tok je evidovaný v centrální evidenci vodních toků pod IDVT 10103317, názvem Doubravský potok (Hraniční) – HVT S 261 a HEIS ID 148220000400, přičemž tvoří státní hranici se Spolkovou republikou Německo (Svobodným státem Sasko) v rámci hraničního úseku XXII, pořadové číslo S261 mezi hraničními znaky 13/37 a 15/5. Žalovaný rovněž poukázal na Smlouvu mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o hraničním dokumentárním díle společných státních hranic vyhlášenou pod č. 37/2002 Sb. m. s., částka 16. Konkrétně odkázal na popis státní hranice na str. 5916 příslušné částky, hraniční mapy 8 a 9a na str. 5936 a 5937 a seznam hraničních vodních toků a hraničních příkopů na str. 5949, které závěry o vedení státní hranice v hraničním úseku XXII mezi hraničními znaky 13/37 a 15/5 potvrzují. Mezinárodní smlouva o spolupráci na hraničních

vodách v oblasti vodního hospodářství (č. 66/1998 Sb.) v článku 2 odst. 1 písm. a) stanoví, že hraniční vody jsou úseky vodních toků nebo jejich hlavních ramen, jejichž střednice tvoří státní hranice, přičemž právě střednice Doubravského (Hraničního) potoka tvoří příslušný úsek státní hranice. K zásahu do vlastnického práva žalobce žalovaný odkázal na zákon o rybářství, v němž jsou stanoveny podmínky pro vyhlášení rybářských revírů tak, aby byla zajištěna ochrana přírodního bohatství státu. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů platí, že povrchové a podzemní vody nejsou předmětem vlastnictví a nejsou ani příslušenstvím pozemku, na němž nebo pod nímž se vyskytují. Žalobce jako vlastník pozemků pod předmětným vodním dílem je v souladu s § 50 písm. c) vodního zákona povinen za náhradu strpět mimo jiné koryto vodního toku na svém pozemku, vodní díla vybudovaná před účinností vodního zákona, obecné užívání vod a podle § 11 odst. 8 zákona o rybářství také vstup uživatele rybářského revíru, rybářského hospodáře a jeho zástupce, držitele povolenky k lovu a rybářské strážě.

9. Rovněž osoba zúčastněná na řízení navrhla zamítnutí žaloby. Odkázala na vymezení parametrů rybářského revíru v zákoně o rybářství s tím, že tvrzení žalobce o tom, že vybudoval rybářský revír, vůči těmto parametrům obstát nemůže. Žalobce nedisponuje rozhodnutím příslušného orgánu státní právy o vyhlášení revíru, resp. rozhodnutím o povolení výkonu rybářského práva, vykonávat rybářské právo v rybářském revíru tedy objektivně nemůže. Na předmětných vodách potom není provozováno ani rybníkářství. Pokud žalobce tvrdí, že na vodním útvaru povrchových vod vykonával rybářské právo, porušil zákon. Žalobce jednal v rozporu s § 2 písm. s) zákona č. 99/2004 Sb. a § 5 odst. 4 zákona č. 114/1992 Sb. tím, že do vodní nádrže vysadil geograficky nepůvodní živočichy. Žalobce není ani vlastníkem rybí obsádky, podle soudní judikatury totiž vysazením ryb do vodního toku k nim vlastnické právo zaniká. Osoba zúčastněná na řízení odkázala na definici hraničních vod vymezenou v čl. 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 66/1998 Sb. Nejen vodní tok Doubravský potok tvořící přítok Verněřovského potoku¹, jehož součástí je vodní nádrž Bílý Halštrov, této definici vyhovuje. Proto neměl krajský úřad pravomoc ke změně původního ministerského dekretu. Podle § 107 odst. 1 písm. c) zákona č. 254/2001 potom patří do působnosti krajských úřadů rozhodovat ve věcech hraničních vod pro projednání s Ministerstvem zemědělství a Ministerstvem životního prostředí.
10. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
11. Žaloba je důvodná.
12. Podle § 19 odst. 1 písm. a) až h) zákona o rybářství „*Orgány vykonávající státní správu rybářství podle tohoto zákona jsou*
 - a) *obecní úřad obce s rozšířenou působností,*
 - b) *městská část hlavního města Prahy určená statutem hlavního města Prahy,*
 - c) *kraje v přenesené působnosti,*
 - d) *ministerstvo,*
 - e) *Ministerstvo životního prostředí,*
 - f) *správy národních parků,*
 - g) *Ministerstvo obrany,*
 - h) *celní úřady.*“

13. Podle § 21 odst. 1 zákona o rybářství „*krajský úřad vyhláší, mění a zruší rybářský revír, který se nachází v obvodu jeho působnosti (§ 4 odst. 1, 6 a 7), s výjimkou rybářského revíru vyhlášeného podle § 22 odst. 2, § 23 odst. 1 a § 24 odst. 2.*“ Podle § 21 odst. 2 písm. e) zákona o rybářství „*krajský úřad v rybářském revíru vyhlášeném podle odstavce 1 a na rybníku v rybníkářství, který se nachází v obvodu jeho působnosti, na návrh uživatele rybářského revíru ustanovuje a odvolává rybářského hospodáře a jeho zástupce.*“
14. Podle § 22 odst. 2 zákona o rybářství „*ministerstvo vyhláší, mění a zruší rybářský revír v případě, že se rybářský revír nachází na území více krajů, na území, v nichž se nacházejí hraniční vody, a to i na území národních parků a vojenských újezdů a pro potřeby státních podniků na jimi spravovaném území. Stanovuje nebo upravuje závazné hospodářské ukazatele rybářského revíru.*“ Podle § 22 odst. 7 zákona o rybářství „*ministerstvo rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí vydanému krajským úřadem.*“ Podle § 22 odst. 3 písm. e) zákona o rybářství „*ministerstvo v rybářském revíru vyhlášeném podle odstavce 2 a na rybníku v rybníkářství, který se nachází na území více krajů nebo na území, jímž probíhají hraniční vody, nebo na území objektů důležitých pro obranu státu na návrh uživatele rybářského revíru ustanovuje a odvolává rybářského hospodáře a jeho zástupce.*“
15. Podle § 77 odst. 1 správního řádu „*nicotné je 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.*“
16. Obecně soud předem uvádí, že správní rozhodnutí musí být vydáno správním orgánem, který k tomu má pravomoc a je k rozhodnutí věcně příslušný. Druhým požadavkem je soulad správního rozhodnutí s předpisy hmotného práva. Správní rozhodnutí nakonec musí být výsledkem předepsaného procesu jeho tvorby. Rozhodnutí tak musí splňovat náležitosti kompetenční, obsahové, vnější formy a procedurální. Pravomoc lze definovat jako právní prostředky, které má správní orgán k realizaci své působnosti. Působnost (kompetence) zase jako právem stanovený předmět, obsah a rozsah činnosti správního orgánu. Příslušnost pak určuje působnost konkrétního orgánu v konkrétní věci. Pravomoc a příslušnost tedy vychází z právem stanovené působnosti.
17. Nicotnost (označovaná též jako nulita, paakt či non negotium,) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Nicotné rozhodnutí tedy není „běžným“ nezákonným rozhodnutím, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejně mocenské rozhodnutí správního orgánu považovat a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Při vymezení pojmu nicotnost vůči pojmu nezákonnost soudní judikatura dovodila, že nicotnost a nezákonnost správního aktu jsou vzájemně odlišnými kategoriemi s vlastním obsahem, rozdílnými předpoklady uplatnění a dopady na soudní přezkum. Nezákonné rozhodnutí existuje, je právně závazné a vynutitelné. Vychází se u něj z presumpce jeho správnosti, dokud není zrušeno (lze proti němu brojit opravnými či dozorčími prostředky; pokud nejsou opravné prostředky včas a řádně uplatněny, nezákonné rozhodnutí nadále objektivně existuje a nelze ho již odstranit). Na nicotné rozhodnutí se naproti tomu vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, nezakládající žádné právní následky, a proto nemusí být respektováno, respektive v důsledku nesmí být ani

vynucováno. Nicotnost nelze zhojit uplynutím času a může tak k ní být přihlédnuto kdykoliv z úřední povinnosti ve všech řízeních, která na takový zdánlivý správní akt navazují.

18. Následky nicotnosti nelze spojovat s instituty jinými, naopak je třeba vykládat nicotnost restriktivně a s přihlédnutím k jejímu smyslu, jímž je odstranění rozhodnutí, která nikdy nemohla být respektována. Za nicotná rozhodnutí byla v minulosti (např. Hoetzel, J.: Československé správní právo, Praha, 1934, s. 268 a násl.) považována rozhodnutí, „která po právu vůbec neexistují“, tj. rozhodnutí, která trpí absolutní věcnou nepřislušností rozhodujícího orgánu (uložení pokuty za celní delikt energetickou inspekci), rozhodnutí adresovaná někomu, kdo neexistuje, nebo rozhodnutí ukládající absolutně nemožné plnění. Pevná hranice neexistuje, danou otázku lze řešit pouze výkladem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 221/2014-43 ze dne 12. 3. 2015).
19. Podstatu nicotnosti shrnul Vrchní soud v Praze v rozsudku ze dne 10. 3. 1995, sp. zn. 6 A 28/94. Uzavřel, že za důvody nicotnosti správního aktu lze považovat „*např. těžké vady působnosti a příslušnosti, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost nebo nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním slova smyslu vůbec neexistuje apod. Stejný význam pak má i nedostatek podkladu k vydání aktu, např. uložení povinnosti podle již zrušeného právního předpisu.*“
20. Na judikaturu Vrchního soudu v Praze posléze navázal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001 - 96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS. V něm konstatoval, že „*nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí. K nicotnosti soud přiblíží z úřední povinnosti.*“
21. V rozsudku ze dne 3. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS, se rozšířený senát vyjádřil k výslovné úpravě nicotnosti, která se stala obsahem právní úpravy představované § 77 správního řádu. Vady způsobující nicotnost zobecnil a uzavřel, že „*[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky*“. Argumentace rozšířeného senátu vycházela ze závěrů německé teorie správního práva a právní úpravy obsažené v tamním správním řádu (zákon ze dne 25. 5. 1976, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, dále jen „*VwVfG*“), které se do značné míry projeví i při tvorbě české zákonné úpravy institutu nicotnosti rozhodnutí zakotveného v § 77 správního řádu.
22. S principy, z nichž vychází generální klauzule vyjádřená § 44 odst. 1 VwVfG pracuje i odborná literatura (viz např. POTĚŠIL, Lukáš. Nicotnost a správní rozhodnutí ve

středoevropském kontextu. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015. 208 s. Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, Edice Scientia; sv. č. 517. ISBN 978-80-210-7830-7). Podle generální klauzule jsou nicotné ty správní akty, které trpí zjevnými a obzvláště závažnými vadami. Obsahem generální klauzule jsou dvě kumulativní podmínky. První je obzvláště závažná vada (*ein besonders schwerwiegender Fehler*) a druhou představuje zjevnost či očividnost této vady (*offensichtlich*). Generální klauzule vychází z kombinace tzv. *Evidenztheorie* a *Schweretheorie*. Podle nich k nicotnosti správního aktu vedou pouze takové obzvláště závažné formální a obsahové chyby, které nejsou za žádných okolností slučitelné s právním řádem, přičemž jsou zcela zjevné pro každého, úsudku schopného, občana. Zjevnost musí být dána při zhodnocení všech v úvahu přicházejících okolností. Zjevnost nevychází jenom přímo z míry závažnosti chyby, kterou správní akt trpí. Vada je zjevná, pokud by se základními okolnostmi případu seznámený laik dospěl k úsudku o nicotnosti správního aktu. Nevyžaduje se právní znalost, ani patřičná orientace v dané oblasti, ale naopak běžný úsudek, což je podstatné z hlediska účinků, které jsou s nicotností spojeny. Ke zjevnosti doktrína uvádí, že musí navazovat na jednu z extrémně závažných chyb a musí být evidentní při pečlivém (odpovídajícím) zhodnocení všech okolností, které přicházejí v úvahu. Nutno uvést, že zjevnost nevychází jen samostatně ze závažnosti chyby, ale musí být evidentní. Doktrína doslova uvádí, že „to musí mít správní akt napsané na čele“. K druhému znaku generální klauzule nauka konstatuje, že porušení vůči právnímu pořádku musí opravdu extrémně závažné, aby bylo zcela evidentní, že došlo k porušení, v důsledku něhož by nešlo od nikoho očekávat, že bude správní akt považovat za závazný. Nejde o „prosté“ porušení procesního předpisu, ale o excesivní vybočení

23. Shora přiblížené generální klauzuli podle názoru zdejšího soudu odpovídá i výklad slova „*vůbec*“ přijatý rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve výše uvedeném rozsudku sp. zn. 8 Afs 78/2006. „*Sousloví "nelze vůbec považovat", zvláště pak slovo "vůbec" v něm užívané, mající zde zesilující význam, naznačuje více než zřetelně, že vada způsobující nicotnost musí mít takovou povahu a intenzitu, že z aktu, který se na první zběžný pohled může jevit jako správní rozhodnutí, činí něco, co by za správní rozhodnutí nemělo být v žádném případě považováno. Musí tedy jít o vadu takřkajíc "do nebe volající". V tomto smyslu je třeba vykládat i jednotlivé položky demonstrativního výčtu v první části § 77 odst. 2 věty první správního řádu.*“ Jakkoliv byl výklad přijat výslovně k § 77 odst. 2 věty první správního řádu, slovo „*vůbec*“ je obdobně použito i v § 77 odst. 1 správního řádu a soud zde nevidí důvod, proč by interpretace tohoto pojmu měla být ve vztahu k tomuto ustanovení výrazně odlišná.
24. V kontextu výše uvedených závěrů soudní judikatury a odborné literatury soud hodnotil, zda v předmětné věci o nicotné rozhodnutí skutečně jde.
25. Soud posuzoval, zda změna rybářského revíru, respektive ustanovení rybářského hospodáře, spadá do působnosti, pravomoci a věcné příslušnosti krajských úřadů. Obecně jsou tyto atributy výkonu veřejné moci krajským úřadům dány [podle § 21 odst. 1 zákona o rybářství krajský úřad vyhláší, mění a zruší rybářský revír, který se nachází v obvodu jeho působnosti, podle § 21 odst. 2 písm. e) zákona o rybářství krajský úřad v rybářském revíru vyhlášeném podle odstavce 1 a na rybníku v rybníkářství, který se nachází v obvodu jeho působnosti, na návrh uživatele rybářského revíru ustanovuje a odvolává rybářského hospodáře].

26. Věcná působnost krajských úřadů je ovšem omezena teritoriálně, přičemž rozlišovacím kritériem je charakter území, v němž se rybářský revír nachází. V posuzovaném případě je rozlišovacím kritériem existence (přítomnost) hraničních vod v dotčeném území. Krajské úřady ve vztahu k takovému území věcně příslušné nejsou, věcná příslušnost zde svědčí Ministerstvu zemědělství.
27. V posuzovaném případě žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí konstatoval, že území, v němž se nachází rybářský revír dotčený změnou rozhodnutí krajského úřadu - rybářský revír č. 433 061 Verněřovský potok 1 - je tvořeno hlavním vodním tokem Bílý Halštrov (IDVT 10100777) od státní hranice až k pramenům včetně přítoků, které jsou chovné (k tomu viz také rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 10. 11. 2000, které přítoky jako chovné definuje), přitom Doubravský potok (Hraniční) (IDVT 10103317) je přítokem Verněřovského potoka 1. Tento závěr odpovídá Smlouvě uzavřené mezi Českou republikou a Spolkovou republikou Německo o hraničním dokumentárním díle společných státních hranic vyhlášené pod č. 37/2002 Sb. m. s. Z popisu státní hranice v hraničním úseku XXII na listech 27 a 28, a z hraničních map 8 a 9a se podává, že hranici tvoří střednice Doubravského potoka. Mezinárodní smlouva o spolupráci na hraničních vodách v oblasti vodního hospodářství (č. 66/1998 Sb.) potom v článku 2 odst. 1 písm. a) stanoví, že hraniční vody jsou úseky vodních toků nebo jejich hlavních ramen, jejichž střednice tvoří státní hranice. Soud proto nemá pochyb o tom, že rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje se týkala rybářského revíru, v němž se nacházejí hraniční vody. Rozhodnutí žalovaného přitom není v této otázce nepřezkoumatelné, jak namítá žalobce. Z rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých skutkových okolností žalovaný dovodil, že na území dotčeného rybářského revíru se nacházejí hraniční vody, přičemž žalobce nenabízí žádnou skutkovou argumentaci, která by závěry žalovaného zpochybnila. Soud pak shodně s žalovaným uzavírá, že Krajský úřad Karlovarského kraje k provedení změny rybářského revíru, respektive ustanovení rybářského hospodáře, nebyl věcně příslušný.
28. Jak je uvedeno výše, nicotným je takový správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že je vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze, tedy v kontextu dané věci absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu. V dalším kroku se proto soud zabýval otázkou, zda je popsáný nedostatek věcné příslušnosti „absolutní“, tedy natolik závažný, že způsobuje nicotnost rozhodnutí krajského úřadu. Soud měl na zřeteli, že věcnou příslušnost nelze vymezovat individuálně, tj. s ohledem na každý jednotlivý společenský vztah. Působnost správních orgánů v oblasti rybníkářství je vymezena vnitřní podobností a definována společnými znaky. Skupiny těchto obsahově spřízněných věcí pak svěřuje k rozhodování jednotlivým správním orgánům, a to vymezením kritérií věcné působnosti. V tomto ohledu je třeba rovněž brát zřetel na to, že krajské úřady a Ministerstvo zemědělství se v daném případě nacházejí v systému orgánů státu v jedné institucionální a kompetenční struktuře, tedy zákon dotýcnou rozhodovací kompetenci svěřuje v některých případech krajským úřadům a v některých případech ministerstvu. Nelze proto bez dalšího konstatovat, že k vydání rozhodnutí ve správním řízení nebyl Krajský úřad Karlovarského kraje vůbec věcně příslušný, a tedy jde o absolutní věcnou nepříslušnost. Soud proto dospěl k závěru, že rozhodnutí krajského úřadu nejsou nicotnými správními akty, ač byla vydána věcně nepříslušným správním orgánem. Soud se neztotožnil s argumentací žalovaného odkazující na § 77 odst. 1 správního řádu část věty za středníkem. Toto ustanovení míří na případy nedostatku

funkční příslušnosti (typicky případy, kdy o věci rozhodne správní orgán v jiné než příslušné instanci), o takový případ však v posuzované věci nešlo.

29. Na tomto místě je třeba opětovně zdůraznit, že nicotnými jsou toliko akty trpící těmi nejzávažnějšími vadami, vadami natolik závažnými, že dotčené akty již nelze vůbec považovat za rozhodnutí; intenzity shora uvedených případů však tato vada nedosáhla. Lze doplnit, že rovněž z pohledu kritéria zjevnosti (viz výše) vada věcné nepříslušnosti právě s ohledem na výše uvedenou kompetenční provázanost správních úřadů nemůže být vnímána jako vada zcela evidentní, v jejímž důsledku by nebylo lze od nikoho očekávat, že bude správní akt považovat za závazný. Existence rozhodného kritéria pro určení věcné příslušnosti, tj. zda se v rybářském revíru nacházejí hraniční vody, je otázkou podrobného zkoumání skutkového stavu, nikoliv skutečností nutně na první pohled zjevnou. V tomto ohledu soud poukazuje i na fakt, že podle rozdělovníku bylo rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje, jímž došlo ke změně rybářského revíru, zasíláno Ministerstvu zemědělství na vědomí, přičemž k bezprostřední reakci ze strany ministerstva nedošlo. Lze se přinejmenším domnívat, že se tak stalo právě s ohledem na absenci zjevnosti vady.
30. Na základě výše uvedených důvodů soud neshledal rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje zahrnutá do výroků I. až III. žalobou napadeného rozhodnutí nicotnými a námitku žalobce poukazující na absenci závažnosti a zjevnosti vady věcné nepříslušnosti shledal důvodnou.
31. Soud se neztotožnil s námitkou porušení čl. 36 odst. 1 Listiny. Ústavní soud již v nálezu ze dne 7. 7. 1994, *sp. zn. I. ÚS 2/93* uvedl, že „*k porušení práva na soudní ochranu by došlo jen tehdy, jestliže by byla komukoli v rozporu s čl. 36 odst. 1 Listiny upřena možnost domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, popř. pokud by soud odmítl jednat a rozhodovat o podaném návrhu, event. pokud by zůstal v řízení bez zákonného důvodu nečinným... Právo na soudní ochranu je v podstatě právem na proces, včetně vydání soudního rozhodnutí. K odstranění možných omylů při hodnocení skutkového stavu slouží soustava opravných prostředků podle soudních řádů a v tomto směru nemůže Ústavní soud činnost obecných soudů nabrazovat.*“ V projednávaném případě soud neshledal jakékoliv relevantní skutečnosti naznačující porušení základního práva na spravedlivý proces v tom smyslu, jak je vykládán ustálenou judikaturou Ústavního soudu. Žalobce neuvádí žádné skutkové okolnosti, z nichž by se podávalo, že je mu znemožněn přístup k soudu. Ostatně fakt, že nyní soud projednává jeho žalobu, svědčí o tom, že k tvrzenému porušení základního práva na spravedlivý proces nedošlo.
32. Otázka porušení čl. 11 odst. 1 Listiny ve vztahu k předmětu správního řízení, tj. nicotnosti rozhodnutí, jímž byla změněna rozloha rybářského revíru (proti ustanovení rybářského hospodáře se žalobce v tomto ohledu ani nijak nevymezil), relevantní není. Žalobce v žalobě konkrétně nespecifikoval, jaké vlastnické právo bylo vydáním žalobou napadeného rozhodnutí dotčeno; z textu žaloby lze pouze dovodit, že jde o vlastnické právo k žalobcem vysazeným rybám. K tomu soud uvádí, že důsledkem žalobou napadeného rozhodnutí bylo nastolení stavu existujícího před vydáním rozhodnutí krajského úřadu, tedy „opětovné zahrnutí“ vodní nádrže Bílý Halštrov do rybářského revíru Verněřovský potok 1. Sama existence rybářského revíru však pro posouzení, zda jde o ryby ve vlastnictví žalobce, rozhodující není - rozlišovacím kritériem je místo jejich faktického výskytu, tj. zda se jedná o ryby v rybnících či o ryby volně žijící ve vodních tocích (srov. např. rozsudky Nejvyššího soudu ze dne 29. 4. 2004, *sp. zn. 25 Cdo 540/2003*, č. 6/2006

Sbírky a ze dne 24. 3. 2015, sp. zn. 25 Cdo 3335/2013, č. 92/2015 Sbírky) bez vazby na vyhlášený rybářský revír. V kontextu okolností rozhodných pro posouzení věci tedy soud tuto žalobní námitku neshledal důvodnou.

33. Po vyhodnocení shora uvedených skutečností soud na rozdíl od žalovaného nedospěl k závěru, že rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje jsou nicotná, a žalobu shledal důvodnou. Městský soud proto zrušil napadené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení, v němž bude žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
34. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. V řízení úspěšný žalobce má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, a proto mu soud přiznal právo na náhradu nákladů řízení spočívající v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, soudního poplatku za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, odměně za 2 úkony právní služby [§ 11 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů – tj. převzetí zastoupení, žaloba] v částce 3 100 Kč za jeden úkon, celkem 6 200 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb.] a náhradě hotových výdajů za 2 úkony v částce 300 Kč za jeden úkon, celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 téže vyhlášky). Zástupce žalobce je plátcem DPH, a proto se částka dále zvyšuje o hodnotu příslušné sazby. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci k rukám jejího zástupce celkem 12 228 Kč.
35. O náhradě nákladů řízení osoby zúčastněné na řízení soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. tak, že jí náhradu nákladů nepřiznal, neboť jí v tomto řízení v postavení osoby zúčastněné na řízení ani neuložil žádnou povinnost, s jejímž plněním by jí náklady případně vznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 31. března 2021

Mgr. Aleš Sabol
předseda senátu