



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobkyně: **KINSKÝ Žďár, a. s.** (dříve KINSKÉHO RYBÁŘSTVÍ, a. s.), se sídlem Zámek 1/1, Žďár nad Sázavou, zastoupena JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem se sídlem Lidická 57, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 65, Praha 10, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 10. 2006, čj. 560/2179/06, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2008, čj. 8 Ca 7/2007 - 22,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 10. 3. 2008, čj. 8 Ca 7/2007 - 22, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

[1] Společnost KINSKÝ Žďár, a. s. (dále jen „stěžovatelka“) je vlastníkem rybníku Velké Dářko, který se nachází v okrese Žďár nad Sázavou. Žalobkyně požádala dne 4. 2. 2004 Krajský úřad kraje Vysočina, jakožto věcně a místně příslušný vodoprávní úřad, o vydání výjimky dle vodního zákona k použití závadných látek ke krmení ryb na rybníku Velké Dářko. Krajský úřad vyhověl žádosti stěžovatelky jen zčásti, neboť se řídil závazným stanoviskem Správy Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy, které bylo vydáno dle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ohledně souladu s ochranou významných krajinných prvků.

[2] Stěžovatelka podala dne 6. 3. 2006 žádost o poskytnutí náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny u Správy Chráněné krajinné oblasti Žďárské vrchy (dále jen „správní orgán I. stupně“). Správní orgán I. stupně vedl o žádosti správní řízení a dne 30. 6. 2006 vydal rozhodnutí čj. 9/ZV/SR/06, kterým rozhodl, že se stěžovatelce náhrada neposkytuje. Ta napadla rozhodnutí odvoláním, které Ministerstvo životního prostředí (dále jen „žalovaný“) zamítlo, a to rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku. Stěžovatelka podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k městskému soudu.

[3] Městský soud ve svém v záhlaví identifikovaném rozsudku dospěl k závěru, že stanovisko správního orgánu I. stupně vydané v rámci řízení dle vodního zákona pouze stanoví, za jakých podmínek lze stěžovatelčin záměr realizovat, aniž by došlo k protiprávnímu zásahu do významného krajinného prvku. Stěžovatelkou tvrzené omezení tak může mít svůj základ pouze přímo v zákoně, nikoliv v závazném stanovisku. Závazné stanovisko správního orgánu I. stupně má povahu předběžného rozhodnutí, vlastní rozhodnutí vydal vodoprávní úřad, který rozhodl o hmotných právech a povinnostech stěžovatelky plynoucích z vodního zákona. Dle městského soudu představuje rozhodnutí vodoprávního úřadu (a v jeho rámci i závazné stanovisko správního orgánu I. stupně) výjimku ze zákazu stanoveného zákonem. Nelze tedy mít za to, že by újma byla stěžovatelce způsobena těmito rozhodnutími. Z toho důvodu je vyloučena aplikace § 58 odst. 2 věty čtvrté zákona o ochraně přírody a krajiny.

II.

Stručné shrnutí základních argumentů uvedených v kasační stížnosti

[4] Stěžovatelka ve včasné kasační stížnosti uvádí, že ji podává z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s. Konkrétně uvádí, že žádné zákonné ustanovení nesvěřuje správním orgánům pravomoc vydat rozhodnutí o žádosti o poskytnutí náhrady dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny, ani vést o žádosti správní řízení. Zákon pouze stanoví, u kterého orgánu je třeba nárok uplatnit. Z tohoto důvodu jsou rozhodnutí správního orgánu I. stupně i žalovaného nicotná, přičemž pravomoc rozhodovat o přiznání náhrady náleží výlučně soudům v občanském soudním řízení. Ačkoliv stěžovatelka namítala tuto skutečnost v rámci žaloby, městský soud se s ní nikterak nevypořádal, což činí napadený rozsudek nepřezkoumatelným. Stěžovatelka dále v žalobě namítala, že i kdyby byla správním orgánům svěřena pravomoc rozhodovat o přiznání náhrady, jedná se o věc soukromoprávní povahy, a k přezkumu správních rozhodnutí by tak byly povolány soudy v občanském soudním řízení dle části páté občanského soudního řádu. Ani k této otázce se městský soud nevyjádřil, tudíž jeho rozsudek je nepřezkoumatelný i z tohoto pohledu. Navíc je tím naplněn i důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť věc nespadá do pravomoci soudů rozhodujících ve věcech správního soudnictví.

[5] Stěžovatelka dále napadá chybný právní výklad § 58 odst. 2 věty čtvrté zákona o ochraně přírody a krajiny. Dle stěžovatelky zakládá nárok na poskytnutí náhrady za ztížení zemědělského nebo lesního hospodaření rozhodnutí přijaté podle jakéhokoli zákona, jestliže obsah výroku je podmíněn obsahem rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného dle zákona o ochraně přírody a krajiny. Taktéž nesouhlasí s výkladem, že náhrada se neposkytuje tehdy, jestliže omezení je stanoveno přímo

zákonem a závazné stanovisko pouze tento zákonný zákaz interpretuje na individuální případ.

[6] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka poukázala na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 6. 2008, čj. 8 As 7/2007 - 64, dle něhož jsou rozhodnutí správních orgánů vydaná ve věci náhrady dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny nicotná.

III.

Stručné shrnutí vyjádření žalovaného

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 5. 6. 2008, v němž uvedl, že správní orgány vedly ve věci správní řízení a vydaly rozhodnutí ve snaze poskytnout stěžovateli dostatečný prostor pro hájení jejích zájmů. Zdůrazňuje, že ve věci údajného omezení bylo rozhodováno vodoprávním úřadem dle vodního zákona a omezení souvisí s ochranou čistoty povrchových vod. Náhradu dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny nelze přiznat tam, kde omezení vyplývá přímo ze zákona a rozhodnutím orgánu ochrany přírody se toto omezení toliko zmírňuje.

IV.

Přerušování řízení o kasační stížnosti

[8] Nejvyšší správní soud přerušil řízení o kasační stížnosti usnesením ze dne 15. 1. 2009, čj. 1 As 60/2008 - 70, neboť ve skutkově i právně obdobné věci bylo zahájeno řízení o kompetenčním sporu před zvláštním senátem zřízeným dle zákona č. 131/2002 Sb., a to pod sp. zn. Konf 10/2008. Zvláštní senát rozhodl ve věci usnesením ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008 - 15, a proto rozhodl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 17. 3. 2009, čj. 1 As 60/2008 - 73, o pokračování v řízení.

V.

Právní názor Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval důvodem kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., totiž že nebyly splněny podmínky řízení před městským soudem (V.A.), posléze důvodem dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy nepřezkoumatelností rozsudku městského soudu (V.B.).

V.A.

[11] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti uvádí, že pokud nejsou rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně nicotná, ale nárok na náhradu dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny je přesto soukromoprávní povahy, nebyly splněny podmínky řízení před městským soudem. Městský soud měl v takovém případě postupovat dle § 46 odst. 2 s. ř. s., žalobu odmítnout a poučit stěžovatelku o možnosti podat žalobu dle části páté občanského soudního řádu.

[12] Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 6. 2008, čj. 8 As 7/2007 - 64 (všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou přístupná na www.nssoud.cz), týkajícího se rovněž stěžovatelky, uvedl, že nárok na náhradu dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny je soukromoprávního charakteru. Dále dospěl k závěru, že zákon nesvěřuje projednání tohoto nároku do pravomoci správních orgánů, a tudíž je k jeho projednání pravomocný soud v občanském soudním řízení. Rozhodnutí vydaná správními orgány ve věci projednání nároku na náhradu dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny jsou nicotná. K totožným závěrům dospěl následně i zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 17. 2. 2009, čj. Konf 10/2008 - 15 (taktéž přístupné na www.nssoud.cz).

[13] Nejvyšší správní soud dále dospěl v rozsudku čj. 8 As 7/2007 - 64 (cit. v bodě [12] shora) k závěru, že správní soud nemůže v takové situaci žalobu proti nicotnému rozhodnutí správního orgánu odmítnout dle § 46 odst. 2 s. ř. s. a žalobce poučit o možnosti podat žalobu dle části třetí občanského soudního řádu. Aplikaci tohoto ustanovení brání skutečnost, že správní orgány o věci rozhodovaly, byť mimo svoji pravomoc. Správní soud je v takové situaci povinen dle § 76 odst. 2 s. ř. s. prohlásit nicotnost vydaných správních rozhodnutí.

[14] Výše uvedený závěr Nejvyššího správního soudu lze podpořit též judikaturou Ústavního soudu, který ve svém nálezu ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01 (Sb. n. u., sv. 28, č. 125, s. 79, s. 82 - 83), uvedl (zvýraznění doplněno): „*Ve správním soudnictví přezkoumávají soudy na základě žalob nebo opravných prostředků ve smyslu ust. § 244 o. s. ř. zákonnost napadených rozhodnutí orgánů veřejné správy. Soudy jsou v rámci tohoto řízení proto povinny přihlídnout i ke skutečnosti, že správní orgán (včetně orgánu odvolacího) překročil při rozhodování svou pravomoc a vydal nulitní (a tudíž nezákonný) správní akt a takový nezákonný správní akt zrušit. Jen stěžít lze totiž požadovat po občanech, aby sami posoudili nulitu správního aktu, když tak neučinil ani kompetentní odvolací orgán veřejné správy. Jestliže Krajský soud dospěl k výše uvedenému závěru o tom, že napadené správní rozhodnutí vydal k tomu neoprávněný správní orgán, měl na základě takového zjištění napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit jako rozhodnutí, které je v rozporu se zákonem. S odvoláním na čl. 2 odst. 2 Listiny je sice třeba trvat na tom, že v případě, kdy správní orgán vydá správní akt, který přesahuje jeho pravomoc, nemůže takové rozhodnutí zakládat ničí práva a povinnosti, není způsobitelné zasáhnout do práv a povinností, neboť akt trpí takovými vadami, že nastává stav, který doktrína nazývá nulitou aktu. V praxi však nemusí být nulita na prvý pohled zřejmá nebo nemusí být zřejmá všem zainteresovaným; na adresáta přitom dopadnou případné negativní důsledky takového správního aktu. Snížit toto riziko může adresát sporného aktu jen tím, že jej napadne přípustnými opravnými prostředky, jako by šlo o vadný správní akt; po přezkoumání odvolací orgán akt zruší nebo změní. Jestliže tak neučiní, nelze adresátovi tohoto sporného aktu odeprít možnost obrátit se ve správním soudnictví se žalobou na obecný soud.*“ Ústavní soud dále v nálezu ze dne 9. 10. 2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01 (Sb. n. u., sv. 31, č. 117, s. 57, s. 68 - 69), uvedl (zvýraznění doplněno): „*Souhrnně vyjádřeno, správní teorie nečiní ostrých rozdílů mezi neplatností (nulitou, negotium nullum) zapříčiněnou nedostatkem příslušnosti správního orgánu, který takto vadný akt vydal, a neexistencí (nicotností, non negotium, paakt) takového aktu způsobenou nedostatkem pravomoci zmíněného orgánu. V případě paaktů, též s odvoláním na správní praxi, je třeba i ty rušit, a to v zájmu právní jistoty a s ohledem na princip ochrany v dobré víře nabytých práv.*“ Tyto závěry, ačkoliv se vztahují

k rozhodování soudů o žalobách proti správním rozhodnutím dle občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002, je nutno s jistými modifikacemi vztáhnout i na rozhodování správních soudů dle soudního řádu správního. Zatímco totiž v řízení o přezkumu správních rozhodnutí dle občanského soudního řádu ve znění účinném do 31. 12. 2002 byla nicotná rozhodnutí rušena pro nezákonnost, soudní řád správní upravil tuto otázku odlišně v tom smyslu, že nicotná rozhodnutí se neruší, nýbrž prohlašuje se jejich nicotnost.

[15] Věc, která je předmětem tohoto řízení o kasační stížnosti, je po stránce skutkové i procesní obdobná s věcí projednanou zdejším soudem pod sp. zn. 8 As 7/2007, a to dokonce včetně účastníků řízení. Na věc lze aplikovat též právní závěry usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2008 - 15 (cit. v bodě [12] výše). Nejvyšší správní soud proto na jejich právní závěry shrnuté v bodech [12] a [13] odkazuje. Stejně tak odkazuje na závěr obsažený v rozsudku čj. 8 As 7/2007 - 64, že správní soudy mají v tomto případě pravomoc prohlásit vydaná správní rozhodnutí za nicotná, a není proto důvod pro odmítnutí žaloby. Žaloba není v tomto konkrétním případě nepřipustná ani dle § 68 písm. c) s. ř. s., protože stěžovatelka se v ní nedomáhá toliko prohlášení nicotnosti správních rozhodnutí, ale též jejich zrušení pro nezákonnost spočívající v nesprávném výkladu § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stěžovatelka nadto uplatnila námitku nicotnosti rozhodnutí správního orgánu I. stupně již v odvolacím řízení, žalovaný ji však shledal neopodstatněnou. Přípustnosti žaloby nebrání ani § 68 písm. b) s. ř. s., neboť ačkoliv se jedná o rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci, nebylo vydáno v mezích zákonné pravomoci správního orgánu (viz rozsudek NSS čj. 8 As 7/2007 - 64 a usnesení zvláštního senátu čj. Konf 10/2008 - 15). Podmínky řízení před městským soudem byly splněny. Tato kasační námitka je tudíž nedůvodná.

V.B.

[16] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami stěžovatelky dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., jimiž napadá rozsudek městského soudu pro jeho nepřezkoumatelnost. Nelze přisvědčit názoru stěžovatelky, že se městský soud nijak nevypořádal s žalobním bodem, kterým měla stěžovatelka tvrdit, že pokud by bylo v pravomoci žalovaného rozhodovat o poskytnutí náhrady dle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny, má být rozhodnutí předmětem přezkumu ze strany soudu rozhodujícího v občanském soudním řízení dle části páté občanského soudního řádu, jelikož se jedná o nárok soukromoprávní povahy. Stěžovatelka totiž v žalobě tento bod řádně neuplatnila, text na straně 4 (dole) a 5 (nahore) žaloby zachycuje úvahu stěžovatelky, kterou naopak dochází k závěru, že věc nemůže podléhat přezkumu soudu v občanském soudním řízení dle části páté občanského soudního řádu, nýbrž náleží do působnosti správních soudů. Stěžovatelka tedy nenamítala nedostatek věcné působnosti městského soudu projednat žalobu. Za této situace, pokud městský soud nedospěl při zkoumání splnění podmínek řízení, což činí vždy z úřední povinnosti, k opačnému závěru, nebyl důvod se k výše předestřené úvaze stěžovatelky jakkoliv vyjadřovat.

[17] Městský soud však pochybil, pokud se nezabýval námitkou ohledně nicotnosti správních rozhodnutí z důvodu absence pravomoci správního orgánu I. stupně a žalovaného k jejich vydání. Uvedený žalobní bod byl řádně uplatněn v žalobě

stěžovatelky, soud se však k němu ve svém rozsudku vůbec nevyjádřil. Z § 75 odst. 2 s. ř. s. vyplývá, že soud přezkoumá správní rozhodnutí v mezích žalobních bodů. Nicotnost rozhodnutí je soud povinen vyslovit i bez návrhu (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Jestliže se však soud nevypořádá se všemi uplatněnými žalobními body, je rozsudek v této části nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť z něho není seznatelné, jaký právní názor zaujal soud k této otázce (viz rozsudky NSS ze dne 18. 10. 2005, čj. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 1. 6. 2005, čj. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 8. 4. 2004, čj. 4 Azs 27/2004 - 74, nebo ze dne 2. 5. 2007, čj. 5 As 3/2007 - 68).

VI. Závěr

[18] Otázka nicotnosti rozhodnutí je určující pro posouzení celé věci, a proto se Nejvyšší správní soud nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky mířícími do merita věci. Krajský soud se v dalším řízení vypořádá s žalobním bodem, dle něhož jsou rozhodnutí žalovaného a správního orgánu I. stupně nicotná, a to na podkladě judikatury Nejvyššího správního soudu a zvláštního senátu zřízeného zákonem č. 131/2002 Sb., která je citována v bodě [12] shora.

[19] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a tak dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrací k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V novém rozhodnutí pak městský soud rozhodne také o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 9. dubna 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu