



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně**, se sídlem Zemědělská 1, Brno, zast. 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 2. 4. 2007, č. j. 560/463/07, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Ca 161/2007 - 56,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2008, č. j. 7 Ca 161/2007 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalovaný (dále také „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno jeho shora označené rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto odvolání žalobce proti výroku b) rozhodnutí Agentury ochrany přírody a krajiny ČR, Správy Chráněné krajinné oblasti Moravský kras ze dne 15. 12. 2006, č. j. 73/06/498/MK/E/06/Fr, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno. Uvedeným výrokem prvostupňového rozhodnutí bylo vysloveno, že se podle § 58 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, žalobci náhrada za ztížení lesního hospodaření za rok 2005 na vymezených pozemcích neposkytuje. Městský soud ve svém rozsudku vyšel z toho, že správní orgán nemá pravomoc vést správní řízení a vydat správní rozhodnutí v případě, kdy je výše nároku podle § 58 uvedeného zákona sporná. O výši náhrady by v případě sporu rozhodoval soud v občanském soudním řízení. Rozhodnutí správních orgánů v dané věci ale městský soud nepovažoval za nicotná, nýbrž nezákonná. Žalovaný

nemohl postupovat podle § 77 a § 78 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Na skutečnost, že správní orgán prvního stupně neměl pravomoc vydat rozhodnutí, měl odvolací orgán reagovat v odvolacím řízení. S ohledem na nedostatek pravomoci (nikoliv věcné příslušnosti) správního orgánu prvního stupně nemohl žalovaný toto rozhodnutí prohlásit za nicotné, a tedy bylo namíste podle názoru městského soudu toto rozhodnutí zrušit podle § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu jako rozhodnutí, které je v rozporu s právními předpisy, a řízení zastavit. Pokud tak žalovaný neučinil a nicotnost prvostupňového rozhodnutí pominul, je jeho rozhodnutí nezákonné.

Stěžovatel v podané kasační stížnosti uplatňuje námitky subsumovatelné pod důvody kasační stížnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“).

Ve smyslu písm. d) tohoto ustanovení brojí stěžovatel proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí městského soudu. Ta má spočívat v tom, že stejný senát městského soudu rozhodl v krátké době v právně totožné věci zcela odlišně. Zatímco v nyní posuzovaném případě městský soud rozhodnutí zrušil, ve věci vedené pod sp. zn. 7 Ca 220/2006, kde šlo také o náhradu újmy podle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny, žalobu odmítl s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 7/2007. Pokud není dána pravomoc správního orgánu z důvodu soukromoprávní povahy nároku, není pak dána ani pravomoc správního soudu (a to ani pro vyslovení nicotnosti), neboť absence kompetence soudu je neopominutelná překážka řízení, bránící soudu jakkoliv věc rozhodnout. Proti rozsudku ve věci 7 Ca 220/2006 podal žalobce kasační stížnost. Nejvyšší správní soud usnesením sp. zn. 1 As 97/2008 řízení o ní přerušil s tím, že probíhá řízení o kompetenčním sporu před zvláštním senátem podle zákona č. 131/2002 Sb.

Stěžovatel rovněž poukazuje na ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., neboť řízení před městským soudem považuje za zmatečné. Tuto zmatečnost spatřuje stěžovatel v tom, že soud nedostatečně zkoumal dodržení podmínek řízení, neboť se po zahájení řízení a v jeho průběhu nezabýval otázkou své příslušnosti ani tím, zda projednání věci nebrání překážka již probíhajícího řízení v téže věci. Stěžovatel zjistil, že žalobce podal dne 2. 1. 2007 civilní žalobu na zaplacení částky 7 771 586 Kč proti České republice (Ministerstvu životního prostředí) u Okresního soudu v Blansku (věc vedena pod sp. zn. 6 C 1/2007). Žalobce v petitu především navrhl, aby soud vydal rozsudek, dle něhož je žalovaný povinen zaplatit žalobci výše uvedenou částku s úrokem z prodlení od 1. 4. 2006 do zaplacení. Okresní soud v Blansku usnesením ze dne 2. 5. 2007 vyslovil svou místní nepříslušnost s tím, že po právní moci rozhodnutí bude věc postoupena Obvodnímu soudu pro Prahu 3 jako soudu místně příslušnému. Informace o postupu civilních soudů nemá stěžovatel k dispozici.

Pro výše uvedené důvody navrhuje stěžovatel napadený rozsudek městského soudu zrušit a žalobu odmítnout. Případně navrhuje stěžovatel, aby soud do doby rozhodnutí zvláštního senátu řízení přerušil.

Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že nepovažuje kasační stížnost za důvodnou. Předně řízení před městským soudem nebylo zmatečné, neboť překážka litispendence nebyla vůbec založena. V obou řízeních jsou sice účastníky tytéž osoby, není

však dána totožnost nároku – zatímco v řízení zahájeném žalobou podanou u Okresního soudu v Blansku jde o žalobu na zaplacení opírající se o soukromoprávní nárok žalobce, jde v řízení o správní žalobě proti rozhodnutí žalovaného o ochranu před nezákonným rozhodnutím vydaným v oblasti veřejného práva.

Žalobce nepovažuje napadený rozsudek za nepřekoumatelný. Je sice pravdou, že existují dvě kolidující rozhodnutí městského soudu, nicméně pouze jedno z nich je nezákonné (to, které nebylo vydáno v nyní posuzované věci). Sám tvrzený zásah do právní jistoty jako důvod zrušení napadeného rozsudku obstát nemůže. Ve vztahu k argumentu stěžovatele, že je nutno vyčkat vydání rozhodnutí o kompetenčním sporu před zvláštním senátem, poukazuje žalobce na skutečnost, že zvláštní senát již rozhodl, a to stejným způsobem, který v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného od počátku žalobce navrhoval.

Nad rámec svého vyjádření k žalobním bodům žalobce uvádí, že není bezesbytku ztotožněn s právním názorem městského soudu, že za situace, kdy je zřejmé, že orgány ochrany přírody a krajiny nemají pravomoc rozhodovat o nárocích na náhradu újmy podle § 58 odst. 2 a násl. zákona o ochraně přírody a krajiny, je na místě napadené rozhodnutí žalovaného zrušit a vrátit mu zpět k dalšímu řízení, neboť jde o rozhodnutí nezákonné, nikoliv nicotné. Žalobce se naopak domnívá, že i rozhodnutí žalovaného je stiženo nicotností, neboť bylo vydáno orgánem, který neměl pravomoc je vydat. Nicotné rozhodnutí pak soud nemůže z povahy věci zrušit, neboť rozhodnutí nicotné z právního hlediska neexistuje. Proto mělo být městským soudem vysloveno, že obě rozhodnutí správních stolic jsou nicotná. Tato rozdílnost právních závěrů však žalobce nevede k přesvědčení, že napadený rozsudek je nezákonný, neboť žalobce na jeho právech nikterak nezkrátil a zkrácen nebyl ani žalovaný. Zrušení rozsudku jen z tohoto důvodu by také odporovalo zásadě procesní ekonomie.

Z uvedených důvodů žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozhodl o tom, že se kasační stížnost zamítá.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jménem stěžovatele jedná pověřená osoba s potřebným vzděláním a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Řízení před městským soudem předně nebylo zmatečné pro překážku litispendence. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 31. 8. 2004, č. j. 2 Afs 45/2003 - 118, publ. pod č. 402/2004 Sb. NSS, uvedl, že je třeba zkoumat splnění podmínek řízení (včetně překážky litispendence) z úřední povinnosti a není-li zjištěna jejich absence, má orgán veřejné moci povinnost se k této otázce vyjádřit pouze k námitce účastníka. Uvedené rozhodnutí se sice vztahovalo k překážce litispendence v případě řízení před správními orgány, lze je ale stejně tak dobře vztáhnout i na řízení před soudy. V dané situaci nicméně žádná taková překážka zjištěna nebyla. Nelze za ni považovat skutečnost, že žalobce podal dne 2. 1. 2007 civilní žalobu proti stejnému žalovanému jako v případě správní žaloby. Podle § 2 s. ř. s. *ve správním soudnictví poskytují soudy ochranu veřejným subjektivním*

právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem a za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem a rozhodují v dalších věcech, v nichž tak stanoví tento zákon. Podle § 7 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále též „o. s. ř.“), v občanském soudním řízení projednávají a rozhodují soudy spory a jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných a obchodních vztahů, pokud je podle zákona neprojednávají a nerozhodují o nich jiné orgány. Podle § 7 odst. 4 o. s. ř. pravomoc soudů ve věcech správního soudnictví upravuje zvláštní zákon. Z uvedeného je patrné, že veřejná subjektivní práva a soukromá subjektivní práva mají rozdílnou procesní ochranu. V řízení podle o. s. ř. se žalobce domáhal náhrady škody, zatímco v řízení před městským soudem požadoval zrušení rozhodnutí žalovaného (resp. vyslovení jeho nicotnosti). Jde tedy o dvě rozdílné věci s odlišným předmětem řízení, vedené podle rozdílných procesních předpisů, a proto podáním první žaloby nevznikla pro tu druhou překážka litispendence.

Dále se Nejvyšší správní soud musel zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS) lze za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat i rozhodnutí, která vůbec neobsahují právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Z rozsudku zdejšího soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, publ. pod č. 689/2005 Sb. NSS, pak vyplývá, že v situacích, kdy není z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu zřejmé, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, nutno pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby. Soud, který se vypořádává s takovou argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá.

V nyní posuzovaném případě je právní závěr napadeného rozsudku zřetelně odůvodněn a lze jej z odůvodnění pochopit. Stěžovatel však jako důvod nepřezkoumatelnosti (pro nedostatek důvodů) uvádí skutečnost, že tentýž senát rozhodl stejnou právní věc v minulosti jinak. K tomu je třeba poznamenat, že rozkolísanost či nesouladnost vyslovených právních závěrů je vlastní každému rozhodovacímu systému. Aby byly nežádoucí důsledky této nejednotnosti zmírněny nebo napraveny, existuje systém opravných prostředků, resp. institut rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, stanoviska a zásadního usnesení. Rozhodovací činnost lze sjednocovat také méně formalizovaně, např. vydáváním sbírek následováníhodných rozhodnutí či jiným zveřejňováním výstupů z rozhodovací činnosti.

Nejvyšší správní soud k této problematice v rozhodnutí ze dne 20. 9. 2007, č. j. 2 As 94/2006 - 51, publ. pod č. 1424/2008 Sb. NSS, uvedl: „*Systém rozhodování o právech a povinnostech se vždy pohybuje mezi Scyllou jednotnosti, a tedy předvídatelnosti budoucího rozhodování v případech obdobných těm, které již v minulosti byly rozhodnuty, a Charybdou potřeby neustrnout na minulých názorech a možnosti judikatorních obrátů a revizí. Základním prostředkem k hledání rovnováhy mezi oběma potřebami je víceinstanční rozhodování. V něm se přirozeně, ve střetu názorů soudů různých instancí i různých soudů téže instance, usměrňovaném a tlumeném opravnými prostředky a mechanismem řešení názorových střetů i uvnitř nejvyšší soudní instance, nalezne rovnováha mezi stabilitou a změnou v náhledech na sporné právní otázky.*“ V citovaném rozsudku se dále uvádí, že rozdílné rozhodování různých senátů či samosoudců krajských soudů (v daném případě se dokonce setkáváme se situací, kdy rozporně rozhodl jeden senát městského soudu) v obdobných věcech je potud nežádoucí (a může způsobit nezákonnost příslušného soudního rozhodnutí pro porušení práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 8. 2006, č. j. 1 Aps 2/2006 - 68, www.nssoud.cz), děje-li se nereflektovaně – pokud ten senát či samosoudce krajského soudu, který rozhoduje později, se argumentačně nevypořádá s dříve vysloveným právním názorem, třebaže je mu takový názor znám či mu být znám měl a mohl (srov. k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2004, č. j. 2 Afs 47/2004 - 83, publikovaný pod č. 398/2004 Sb. NSS).

V nyní posuzovaném případě rozhodl stejný právní problém jeden senát městského soudu (ve složení: předseda JUDr. Ladislav Hejtmánek, Mgr. Kamil Tojner a Mgr. Aleš Sabol) rozdílnými způsoby (tak, jak popisuje stěžovatel v kasační stížnosti). Nežádoucí následek je tedy násoben tím, že judikatorní odklon provedl tentýž senát (jeho členové proto museli vědět, že jej provádějí) a tento svůj postup neodůvodnil. Přesto však odlišnost právních závěrů dvou judikátů jednoho senátu městského soudu nevede sama o sobě ke zrušení nyní napadeného rozsudku. V již citovaném rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 2 As 94/2006 je totiž uvedeno, že aby nereflektování prejudikatury bylo důvodem ke zrušení přezkoumávaného rozsudku, by zásadně musela navíc přistoupit i jeho věcná nesprávnost. Opačný postup by zpravidla byl na újmu efektivitě poskytnutí soudní ochrany. Spornou otázkou souzené věci je to, zda má správní soud žalobu, která směřuje proti rozhodnutí správního orgánu podle § 58 zákona o ochraně přírody a krajiny, projednat, anebo ji má odmítnout podle § 46 odst. 2 s. ř. s. a poučit žalobce o tom, že může podat žalobu k civilnímu soudu. Stěžovatel sám v tomto směru nic konkrétního v kasační stížnosti nenamítá, s ohledem na znění petitu, který požaduje zrušit napadený rozsudek a odmítnout žalobu (§ 110 odst. 1 věta první za středníkem s. ř. s.), lze mít za to, že se kloní k závěru, že správní soud nesmí žalobu proti uvedenému typu správního rozhodnutí vůbec projednat. V této skutečnosti se ovšem – jak bude dále rozvedeno – mýlí. Alespoň po této stránce je napadený rozsudek Městského soudu v Praze věcně správný a reflexi právního názoru rozporné judikatury, na který poukazuje stěžovatel, lze provést i v rozhodnutí kasační instance. Proto není důvodu jen pro toto pochybení rozsudek městského soudu zrušit. Stížní námitka tedy, jakkoli jí nelze upřít v obecné argumentační rovině trefnost, není v posuzovaném případě důvodná.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 8. 2008, č. j. 7 Ca 220/2006 - 51, které je v konkurenci s právním názorem městského soudu vysloveným v nyní napadeném rozsudku, bylo totiž zrušeno rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 4. 2009, č. j. 1 As 97/2008 - 76, www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud tak učinil po rozhodnutí zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, ze dne 17. 2. 2009, č. j. Konf 10/2008 - 15, www.nssoud.cz, které fakticky potvrdilo závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2008, č. j. 8 As 7/2007 - 64, www.nssoud.cz. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí zvláštního senátu bylo vydáno před tím, než byla zdejšímu soudu předložena kasační stížnost k rozhodnutí, nebylo již třeba řízení přerušovat, jak to navrhoval stěžovatel. Shrnutí stěžejních závěrů těchto tří rozhodnutí, které mají dopad na nyní projednávaný spor, provádí zdejší soud v následujících odstavcích.

Podle § 58 odst. 2 zákona o ochraně přírody a krajiny platí, že v situacích, kdy *vlastníku zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže, nebo nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá, vznikne nebo trvá v důsledku omezení vyplývajícího z části třetí až páté tohoto zákona včetně prováděcích právních předpisů nebo rozhodnutí vydaného na jejich základě újma, má nárok na její finanční náhradu. Finanční náhradu nelze poskytnout současně vlastníkově a nájemci téhož pozemku. Požádají-li o náhradu včas oba, poskytne se finanční náhrada pouze vlastníkově pozemku. Nárok na finanční náhradu náleží vlastníku zemědělské půdy nebo lesního pozemku nebo rybníka s chovem ryb nebo vodní drůbeže nebo nájemci, který tyto pozemky oprávněně užívá, též v případě, že mu vznikne nebo trvá újma v důsledku omezení vyplývajícího z rozhodnutí, závazného stanoviska nebo souhlasu vydaného podle tohoto zákona.* Žalobce se takové finanční náhrady újmy domáhal. Tuto náhradu poskytne z prostředků státního rozpočtu příslušný orgán ochrany přírody (§ 58 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny), ve vztahu k žalobci 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 (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod).

Přestože 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

koneckonců ani z předpisů přijatých na jeho základě a v jeho mezích. 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 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.nsoud.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.

Správní orgány ochrany přírody a krajiny tak v dané věci nedisponují pravomocí k rozhodování o nároku ve správním řízení. Nedostatek pravomoci správního orgánu přitom představuje závažnou vadu, která má za následek nicotnost v řízení vydaného správního aktu. V tomto kontextu je třeba se 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.

Ustanovení § 46 odst. 2 s. ř. s. předvídá pouze dvě hypotézy, při jejichž splnění je správní soud povinen žalobu odmítnout a poučit žalobce o možnosti podat žalobu k civilnímu soudu. Prvním z případů je, když se žalobce domáhá rozhodnutí ve sporu nebo jiné právní věci, o které má jednat soud v občanském soudním řízení. O tuto situaci se však nejedná tehdy, pokud ve věci již jednaly správní orgány, byť mimo svoji pravomoc, a žalobce se domáhá zrušení vydaného rozhodnutí (resp. prohlášení nicotnosti). Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního a řízení dle části třetí občanského soudního řádu mají totiž odlišný předmět řízení. Předmětem řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je napadené rozhodnutí, předmětem řízení dle části třetí občanského soudního řádu jsou v žalobě uvedené rozhodující skutečnosti (§ 79 odst. 1 o. s. ř.). Jestliže učiní žalobce předmětem řízení před správním soudem rozhodnutí, nelze žalobu odmítnout a odkázat žalobce na možnost podat žalobu dle části třetí o. s. ř. To by bylo možné pouze v případě, že by žaloba nesprávně podaná u správního soudu nesměřovala proti rozhodnutí správního orgánu.

Druhým případem je, že správní orgán rozhodl o soukromoprávním nároku, to ovšem za podmínky, že tak učinil v mezích své pravomoci. Jedná se o řízení dle části páté

občanského soudního řádu, jehož předmětem je správní rozhodnutí. Předmět řízení je tedy shodný s řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu dle soudního řádu správního. Rozlišujícím kritériem je, že správní orgán rozhodl v mezích své pravomoci o soukromoprávním nároku. Nedostatek pravomoci je totiž jednou z nejzávažnějších vad správního rozhodnutí, která jej činí nicotným. Soud nemá možnost v řízení dle části páté občanského soudního řádu „odklidit“ nicotné rozhodnutí. Takovou žalobu není možno odmítnout ani řízení zastavit (§ 250g a § 250h o. s. ř.). Nejsou dány podmínky ani pro zamítnutí žaloby, neboť nicotné rozhodnutí nepochybně není správné (§ 250i o. s. ř.). Nicotné rozhodnutí nelze ani nahradit (§ 250j o. s. ř.), neboť právně neexistuje, nevyvolává právní účinky. Navíc pokud správní orgán neměl pravomoc vydat rozhodnutí, nemá ani soud v řízení dle části páté občanského soudního řádu pravomoc vlastním rozhodnutím nahradit nicotné rozhodnutí. Nejsou splněny podmínky, aby mohl soud v občanském soudním řízení rozhodnout o žalobě a vydat rozsudek. Soud v občanském soudním řízení nemá pravomoc rušit rozhodnutí správních orgánů ani prohlašovat jejich nicotnost. Požadavek § 46 odst. 2 s. ř. s., že se musí jednat o rozhodnutí v soukromoprávní věci vydané v mezích pravomoci správního orgánu, brání vzniku neřešitelné situace, v níž by byl soud v občanském soudním řízení rozhodující dle části páté občanského soudního řádu konfrontován s nicotným správním rozhodnutím.

Zákon svěřuje pravomoc prohlásit nicotnost správního rozhodnutí výlučně správním soudům (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Nelze přisvědčit názoru, že § 4 s. ř. s. působí nedostatek podmínek řízení, který brání prohlášení nicotnosti správních rozhodnutí. Tato rozhodnutí byla formálně vydána orgány moci výkonné v oblasti veřejné správy. Jinou otázkou je, že tak orgány moci výkonné učinily mimo svoji pravomoc. Tento zásadní nedostatek rozhodnutí je sankcionován jeho nicotností. Je sice pravda, že nicotné rozhodnutí existuje pouze formálně, a nevyvolává žádné právní následky, avšak přesto je třeba formálně deklarovat jeho nicotnost; opačný postup by totiž byl v příkrém rozporu s požadavkem právní jistoty jednotlivců.

Z uvedeného vyplývá, že městský soud postupoval správně, pokud žalobu projednal a neodmítnul ji s poučením, že má být vedeno řízení před civilním soudem. Naopak nepostupoval správně, pokud nevyslovil nicotnost správních rozhodnutí, která byla způsobena absolutním nedostatkem pravomoci správního orgánu (k tomu, že v daném případě je způsobena nicotnost rozhodnutí obou správních stolic dospěla všechna tři shora shrnutá rozhodnutí). Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, publ. pod č. 793/2006 Sb. NSS, vyplývá, 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 nepřislusnost 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 přihlíží z úřední povinnosti. Stěžovatel sice námitku nicotnosti neuplatnil v kasační stížnosti (což je logické, neboť stěžovatelem je žalovaný), avšak podle § 109 odst. 3 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud *vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c)] nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li*

napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d)], jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. K nicotnosti rozhodnutí správního orgánu tedy zdejší soud musí přihlížet vždy a ex offio. Sám přitom nemá procesní možnost, která nicotnost rozhodnutí vyslovit. Tou ale disponuje městský soud. Ten ale naopak nemůže nicotné rozhodnutí zrušit, neboť nelze pojmově zrušit něco, co neexistuje. Z těchto důvodů tedy Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.). Bude tedy nutné, aby městský soud přihlédl k tomu, že rozhodnutí správních orgánů v dané věci jsou nicotná.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti městský soud rozhodne v novém rozhodnutí (§ 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 20. srpna 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu