



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Filipa Dienstbiera a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Moravský rybářský svaz, z. s.**, se sídlem Soběšická 1325/83, Brno, zastoupeného Mgr. Petrem Kubickou, advokátem se sídlem Kobližná 47/19, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, **za účasti:** obec Nemojany, se sídlem úřadu Nemojany 10, Luleč, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2016, č. j. 69226/2015-MZE-16231, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 7. 2018, č. j. 29 A 62/2016 – 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**
- IV. Osoba zúčastněná na řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Obec Nemojany (osoba zúčastněná na řízení), vlastník rybníka Chobot, požádala dne 3. 8. 2015 o změnu rybářského revíru Rakovec 2. Krajský úřad Jihomoravského kraje (správní orgán prvního stupně) rozhodl dne 12. 11. 2015 o žádosti tak, že 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 rybářství). Druhým výrokem 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 rybářství tak, že: 1) z revíru vyňal 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. Odvolání žalobce žalovaný zamítl.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce u Krajského soudu v Brně. Namítal, že výrok II. rozhodnutí krajského úřadu je nicotný, neboť v něm krajský úřad neuvedl pozdější změny dekretu Ministerstva zemědělství ze dne 23. 9. 1999 a nové vymezení rybářského revíru po provedení změny deklarované v bodě 1 (vynětí rybníka Chobot) neodpovídá obsahu původního dekretu.

[3] Krajský soud žalobu neshledal důvodnou a zamítl ji. S odkazem na § 77 odst. 1 a 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (od 1. 7. 2017 § 77 odst. 1 správního řádu), odbornou literaturu a usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65, konstatoval, 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.

[4] Soud uvedl, že absence údaje o tom, že dekret byl následnými rozhodnutími krajského úřadu několikrát měněn, nezpůsobuje právní neuskutečnitelnost výroku, neboť nové vymezení rybářského revíru je zcela jasné a bere v úvahu pozdější změny dekretu. 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. Pochybení prvostupňového orgánu napravit žalovaný, který 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.

[5] Soud uzavřel, že vzhledem k tomu, že správní řízení představuje jeden celek, pochybení správního orgánu prvního stupně, které je spíše formální, nelze 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.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (stěžovatel) kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatel má za to, že krajský soud nesprávně posoudil namítanou nicotnost rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Domnívá se, že se jedná o vadu výroku, která nebyla odstraněna a která výrokovou část rozhodnutí zatěžuje neuskutečnitelností. Rozsudek krajského soudu je tak nezákonný a nepřezkoumatelný.

pokračování

[8] Dále stěžovatel namítá, že správní orgány nesprávně posoudily charakter vodní nádrže Chobot jako rybník. Z manipulačního řádu, který byl podkladem pro rozhodnutí, plyne, že jde o umělou a průtočnou vodní nádrž vybudovanou na potoce Rakovec přehrazením koryta. Jedná se o víceúčelovou akumulární vodní nádrž s funkcí rekreační a umožňující výkon rybářského práva, aniž by jedna z funkcí byla hlavní. Účelem vodní nádrže Chobot tedy není především chov ryb, proto nádrž nemá charakter rybníka dle § 2 písm. c) zákona o rybářství. Tato otázka nemohla být podrobena soudnímu přezkumu s ohledem na důvody zamítnutí žaloby.

[9] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožňuje s posouzením krajského soudu. Vytýkaná vada má pouze formální charakter a byla napravena odvolacím orgánem. Žalovaný nadále zastává názor, že žaloba mohla být odmítnuta dle § 68 písm. c) s. ř. s., neboť závěr o jeho obsoletnosti konstatovaný rozšířeným senátem ve věci sp. zn. 7 As 100/2010 vede pouze k formalistickému přístupu. K námitce vymezení rybníku Chobot žalovaný uvádí, že neexistuje žádný právní předpis či metodický pokyn, jak v povolení k nakládání s vodami rozlišovat jednotlivé účely vodního díla. Je zřejmé, že každá vodní nádrž plní současně více funkcí, přičemž jejich faktický poměr významnosti se mění v čase, přesto tím není vyloučeno naplnění definice rybníka dle zákona o rybářství. Žalobcův přístup tak považuje za účelový a formalistický.

[10] Osoba zúčastněná na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a je tedy projednatelná.

[12] Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předně podotýká, že kvalita a preciznost kasačních námitek předurčuje také kvalitu a rozsah jejich vypořádání (srov. přiměřeně rozsudek dne 26. 5. 2016, č. j. 2 Azs 113/2016 – 26). Stěžovatel je přitom povinen v kasační stížnosti brojit proti závěrům krajského soudu (srov. např. rozsudky ze dne 15. 2. 2017, č. j. 1 Azs 249/2016 – 38, odst. 12, nebo ze dne 29. 1. 2015, č. j. 8 Afs 25/2012 – 351, odst. 140). V projednávané věci však stěžovatel pouze vznáší obecnou námitku nepřezkoumatelnosti a nezákonnosti rozsudku krajského soudu, který nepřisvědčil jeho žalobní argumentaci. Stěžovatelova kasační námitka ustává na zopakování jeho žalobní teze, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je nicotné, aniž by reagoval na její vypořádání krajským soudem. Ovšem s ohledem na skutečnost, že k namítané vadě, pokud by existovala, by musel Nejvyšší správní soud přihlídnout *ex offio*, přistoupil přesto k přezkumu této velmi obecně formulované kasační námítky.

[14] Napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Důvody, které krajský soud vedly k zamítnutí žaloby, jsou z odůvodnění jednoznačně seznatelné. Krajský soud vylicil konkrétní skutkové okolnosti, o něž své rozhodnutí opřel, uvedl úvahy, kterými se řídil při posouzení důvodnosti žaloby, a popsal závěry, ke kterým na základě těchto úvah

dospěl. Nesouhlas stěžovatele s právním posouzením věci krajským soudem nezpůsobuje nepřezkoumatelnost rozsudku.

[15] Nejvyšší správní soud neshledal ani tvrzenou nezákonnost rozsudku krajského soudu.

[16] Dle § 77 odst. 1 správního řádu účinného od 1. 7. 2017: „*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.*“ Do 30. 6. 2017 byly totožné důvody nicotnosti uvedeny v § 77 odst. 1 a 2 správního řádu.

[17] Je zřejmé, že se jedná se o nejtěžší a nezhojitelné vady. Rozhodnutí, které některou z výše uvedených vad trpí, je nicotné, hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo a nikdo není povinen se jím řídit. Na takové rozhodnutí se tedy neuplatní zásada presumpce platnosti a správnosti správních aktů (viz rozsudek rozšířeného senátu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 – 74 a usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 3. 2013, č. j. 7 As 100/2010 - 65).

[18] Stěžovatel tvrdil, že výrok II. prvostupňového rozhodnutí je nicotný z důvodu právní neuskutečnitelnosti.

[19] Pochybením prvostupňového správního orgánu, které identifikovali jak žalovaný, tak krajský soud bylo, že ve výroku II. uvedl: „*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: ..*“ (zvýraznění přidáno NSS), a nikoliv že se jedná o písemnost ve znění rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dnů 6. 10. 2003, 21. 1. 2009, 5. 1. 2010 a 10. 1. 2013, která toto původní rozhodnutí modifikovala.

[20] Všechna výše zmíněná rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje, mimo rozhodnutí ze dne 6. 10. 2003, uvedl správní orgán prvního stupně v odůvodnění, je tedy zřejmé, že z jejich obsahu vycházel. Žalovaný poté vytkl prvostupňovému správnímu orgánu, že nevzal v úvahu rozhodnutí ze dne 6. 10. 2003 a v rozhodnutí o odvolání podotkl, že bylo třeba uvést, že se jedná o písemnost ze dne 23. 9. 1999 *ve znění pozdějších změn*, tedy ve znění rozhodnutí ze dne 6. 10. 2003 a dalších.

[21] Výrok prvostupňového rozhodnutí je však i přes tuto nedostatečnost zcela srozumitelný. Jasně vymezuje změněný rybářský revír, neboť přesně stanoví, jak nově zní jeho popis: „*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. Hlavní data a hospodářské ukazatele rybářského revíru: (...)*“ Nejedná se tedy o situaci, kdy by nový výrok odkazoval na rozhodnutí, jež není přesně specifikováno, tedy například pokud by byl rybářský revír vymezen částečně v předcházejícím rozhodnutí bez jeho dostatečné identifikace a částečně v novém rozhodnutí. V takovém případě by se dalo hovořit o nesrozumitelnosti výroku rozhodnutí a jeho případné nepřezkoumatelnosti či nezákonnosti, nikoliv však nicotnosti.

[22] Jak již bylo uvedeno, nicotnost rozhodnutí způsobují pouze ty nejzásadnější a neodstranitelné vady. V projednávané věci by však správnímu orgánu nic nebránilo vydat

pokračování

rozhodnutí o totožném obsahu znovu, pouze s lépe identifikovaným rozhodnutím, které se mění. Příkladem právně neuskutečnitelného rozhodnutí (výroku) může být uložení povinnosti právně neexistující entitě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2018, č. j. 3 As 303/2016 - 97) či uložení povinnosti, kterou právní řád nepředpokládá. Zde se však jedná o kvalitativně zcela odlišnou situaci. Krajský soud proto správně posoudil, že uvedená vada je spíše formálního charakteru a nezakládá jeho nezákonnost, natož nicotnost.

[23] K druhé kasační námitce týkající se posouzení charakteru vodní nádrže Chobot Nejvyšší správní soud uvádí, že tuto argumentaci nevznnesl stěžovatel v žalobě, ačkoliv tak učinit mohl, je proto dle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná a Nejvyšší správní soud se jí nemůže zabývat. Stěžovatelova argumentace, že tato otázka nemohla být podrobena soudnímu přezkumu před krajským soudem s ohledem na důvod, pro který byla žaloba zamítnuta, je zjevně nesmyslná. Charakterem vodní nádrže Chobot se krajský soud nezabýval, neboť stěžovatel jej v žalobě nečinil sporným. Je přitom povinností žalobce uvést v žalobě či v doplnění žaloby podaném ve lhůtě pro podání žaloby, veškeré důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí za nezákonné či nicotné. Stěžovateli nic nebránilo pro případ, že se krajský soud neztotožní s jeho náhledem na nicotnost správního rozhodnutí, uvést další pochybení, která v dané věci spatřoval. Svou pasivitu v řízení před krajským soudem však nemůže napravovat v řízení o kasační stížnosti.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Stěžovatel se svými námitkami neuspěl. Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí ani z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníkovi právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Osoba zúčastněná na řízení má v řízení o kasační stížnosti právo jen na náhradu nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Osobě zúčastněné na řízení žádné takové náklady nevznikly, proto nemá právo na jejich náhradu.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 2. října 2019

JUDr. Filip Dienstbier
předseda senátu