



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Davida Hipšra a Lenky Krupíčkové v právní věci žalobkyně: **Eruca Technologies s. r. o.**, se sídlem Lidická 326, Bohumín, zastoupena JUDr. Alenou Andruško, Ph.D., advokátkou se sídlem Coriových 822/11, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra, generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR**, se sídlem Kloknerova 2295/26, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 20. 6. 2023, č. j. 10 A 80/2023-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 3. 2023, č. j. MV-19065-34/PO-OVL-2022, bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 15. 12. 2022, č. j. KUZL 103325/2022, ve věci žádosti o náhradu věcných škod podle § 30 odst. 5 zákona č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o IZS“) za období od 1. 10. 2020 do 31. 3. 2021 (14. žádost), za období od 1. 4. 2021 do 30. 9. 2021 (15. žádost) a za období od 1. 10. 2021 do 31. 12. 2021 (16. žádost) a řízení bylo zastaveno.

II.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“), který ji dle § 46 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“) odmítl. Soud uvedl, že předmětem projednávané věci je rozhodnutí o oprávněnosti nároku žalobkyně na náhradu za poskytnutí věcné a osobní pomoci. Povahou podobného sporu, ve kterém se jednalo o nárok na náhradu škody při zákroku složek IZS, se zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, v usnesení ze dne 24. 4. 2018, č. j. Konf 2/2018-5, ve kterém konstatoval, že náhrada škody je obecně vztahem soukromoprávním, a to i v případě, kdy jednou ze stran je stát. V takovém případě totiž stát nevystupuje vůči druhé straně ve vrchnostenském postavení, ale jako subjekt soukromého práva. Ke změně povahy sporu nedošlo ani přijetím novely zákona o IZS č. 415/2021 Sb., dle které se na řízení o nárocích podle § 29 a § 30 zákona o IZS vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád. Na podstatu uplatněného práva totiž změna procesního postupu sama o sobě nemůže mít vliv. K řešení takových nároků proto nejsou příslušné správní soudy, ale soudy civilní. Soud proto nezbylo, než žalobu podle § 46 odst. 2 s. ř. s. odmítnout. Městský soud dodal, že zákonodárce si je vědom toho, že linie mezi příslušností správních a civilních soudů nemusí být vždy zcela zřetelná, a to, že o soukromoprávních nárocích rozhodují v některých případech správní orgány, může být pro adresáty matoucí. Aby neutrpěli újmu, zakotvil zákonodárce v § 46 odst. 2 s. ř. s. pravidlo, že v usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu. Městský soud proto žalobkyni poučil, že do jednoho měsíce od právní moci tohoto usnesení může podat žalobu k místně příslušnému okresnímu soudu (§ 249 odst. 1 zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů). Usnesení městského soudu (stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) je dostupné na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost odkazuje.

III.

[3] Proti usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatelka předně obsáhle zrekapitulovala dosavadní průběh řízení před správními orgány a městským soudem. Souhrnně nesouhlasila se závěrem městského soudu, že danou věc nemají rozhodovat soudy správní (ale soudy civilní), resp. s názorem, že byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby správním soudem. K tomu akcentovala i důsledky spojené s přijetím zákona č. 415/2021 Sb., kterým došlo k novelizaci zákona o IZS. Stěžovatelka je názoru, že předmětná novela zakládá i systémovou podjatost, neboť udělala z potenciálně odpovědného subjektu (žalovaného v civilním řízení, tj. Ministerstva vnitra ČR) nadřazený subjekt (odvolací orgán ve správním řízení). Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil.

IV.

[4] Žalovaný podal vyjádření ke kasační stížnosti, ve kterém odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a ztotožnil se se závěry městského soudu ohledně příslušnosti civilních soudů. Žalovaný je toho názoru, že náhrada škody je obecně vztahem soukromoprávním, a to i v případě, kdy jednou ze stran je stát. Ten totiž v takovém sporu vystupuje vůči druhé straně jako subjekt soukromého práva se stejnými právy a povinnostmi. Žalovaný proto navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

pokračování

V.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Kasační stížností je napadeno usnesení o odmítnutí návrhu. V takovém případě se nelze domáhat přezkumu ve věci samé; předmětem přezkumu může být pouze otázka, zda krajský soud postupoval správně, když návrh stěžovatele odmítl (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004-98, č. 625/2005 Sb. NSS). Podle další judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2004, č. j. 7 Azs 13/2004-54, a ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005-65) lze kasační stížnost proti odmítavému usnesení podat pouze z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s., nebo je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 8. 2012, č. j. 4 As 57/2012-13). Podřazení kasačních důvodů pod konkrétní písmeno § 103 odst. 1 s. ř. s. je přitom záležitostí právního hodnocení věci Nejvyšším správním soudem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003-50, publ. pod č. 161/2004 Sb. NSS).

[8] S ohledem na to, jakým způsobem je koncipována kasační argumentace, Nejvyšší správní soud dále připomíná, že řízení ve správním soudnictví, včetně řízení o kasační stížnosti, je ovládáno dispoziční zásadou. S výjimkami uvedenými v § 109 odst. 4 věta za středníkem s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody uvedenými v kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.), a proto obsah stížnostních bodů a kvalita jejich odůvodnění v kasační stížnosti do značné míry předurčují obsah rozhodnutí kasačního soudu. Ten je přitom povolán pouze k přezkumu v rozsahu vymezeném stěžovatelem (stěžovatelkou). Je-li tedy kasační stížnost kuse zdůvodněna, je tak předurčen nejen rozsah přezkumné činnosti soudu, ale i obsah rozsudku soudu. Soud není povinen ani oprávněn domýšlet argumenty za stěžovatelku. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli advokáta (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78 a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2012, č. j. 1 Afs 57/2011-95, ze dne 22. 4. 2014, č. j. 2 Ads 21/2014-20, ze dne 27. 10. 2010, č. j. 8 As 22/2009-99, ze dne 18. 6. 2008, č. j. 7 Afs 39/2007-46, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 7 As 17/2008-60, či usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 1. 2020, sp. zn. II. ÚS 875/20, ze dne 14. 9. 2021, sp. zn. I. ÚS 776/21).

[9] Předmětem kasační stížnosti je usnesení o odmítnutí žaloby (návrhu) stěžovatelky dle § 46 odst. 2 s. ř. s. Podle označeného ustanovení soud návrh odmítne 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. V usnesení o odmítnutí návrhu musí být navrhovatel poučen o tom, že do jednoho měsíce od právní moci usnesení může podat žalobu a ke kterému věcně příslušnému soudu.*

[10] Zákon tedy opravňuje správní soud (srov. § 1 a násl. s. ř. s.) odmítnout návrh, kterým se navrhovatel domáhá rozhodnutí ve věci, ve které má rozhodnout civilní soud, resp. pokud se jím domáhá přezkumu rozhodnutí, jímž správní orgán rozhodl v mezích své zákonné pravomoci v soukromoprávní věci. Nemá-li totiž správní soud pravomoc k věcnému rozhodnutí o podaném návrhu, jedná se o neodstranitelný nedostatek podmínky řízení, pro který musí být návrh odmítnut. V zájmu ochrany práv navrhovatele, jemuž nemusí být vždy zcela zřejmé rozdělení kompetencí mezi soudy rozhodujícími ve správním soudnictví a v občanském soudním řízení, byla zavedena povinnost soudů poučit navrhovatele o tom, že k projednání jeho návrhu je příslušná jiná větev soudnictví (srov. § 46 In: Potěšil, L., Šimíček, V. a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Leges, 2014. dostupný např. systému ASPI). Napadne-li tedy věc soukromoprávní povahy správnímu soudu, ten ji odmítne a navrhovatele v rámci usnesení poučí o tom, ke kterému věcně příslušnému soudu může do jednoho měsíce od právní moci usnesení podat soukromoprávní žalobu (srov. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2013, sp. zn. 5 As 70/2011, či Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní*, Praha: C. H. Beck, 2016).

[11] Povahou podobného sporu, v němž se jednalo o nárok na náhradu škody při zákroku složek integrovaného záchranného systému, se v minulosti zabýval zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů. Při řešení vzniklého sporu o věcnou příslušnost mezi soudem v civilním soudním řízení a soudem ve správním soudnictví zvláštní senát konstatoval, že náhrada škody je obecně vztahem soukromoprávním, ačkoliv na jedné ze stran sporu může jako subjekt vystupovat stát. V takové situaci totiž stát nejedná vůči druhé straně ve vrchnostenském postavení, ale jako subjekt soukromého práva, který má ve sporu stejná práva a povinnosti (srov. usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., č. j. Konf 2/2018-5). V této souvislosti zvláštní senát poukázal rovněž na zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, který je, jakožto obecný zákon upravující odpovědnost státu za škodu, bezpochyby součástí soukromého občanského práva, což vyplývá jak z teorie občanského práva, tak z praktické aplikace zákona (srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01 či usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. Na 12/2005-8). Nejinak lze nahlížet i na nyní projednávanou věc. V případě nároku na náhradu škody se tedy jedná o právo vyplývající ze soukromoprávního vztahu (srov. i usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 5. 2005, č. j. Na 12/2005-8, dále obdobně též nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 18/01, usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 3. 2016, sp. zn. 25 Cdo 4768/2015, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 1. 2024, č. j. 4 As 147/2023-35). Pouhá účast veřejnoprávního subjektu (státu, obce, vyššího územně správního celku – kraje) v právním vztahu totiž ještě nečiní takový vztah veřejnoprávním,

pokračování

protože tu může jít o typický soukromoprávní vztah, mezi které patří mj. právě i náhrada škody (srov. *Drápal, L., Bureš, J. a kol.* Občanský soudní řád I, II Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 21-38). Z podstaty věci tento nárok není subjektivním veřejným právem, o kterém by rozhodovaly správní orgány a jemuž by byla poskytována ochrana ve správním soudnictví. Jedná se o právo vyplývající ze soukromoprávního vztahu (v podrobnostech srov. výše uvedené usnesení zvláštního senátu zřízeného podle zákona č. 131/2002 Sb., č. j. Konf 2/2018-5). Jak nadto správně upozornil i městský soud, o soukromoprávní povaze nyní projednávaného sporu svědčí mj. i odkaz na postup při poskytování této náhrady podle ustanovení občanského zákoníku dle § 30 odst. 4 zákona o IZS. Zákon o IZS totiž neposkytuje komplexní procesní úpravu nároku na náhradu škody, což je dalším dokladem soukromoprávní povahy § 30 zákona o IZS. Příslušným k rozhodnutí o takovém nároku je proto soud v občanském soudním řízení, tedy civilní soud (a nikoliv soud správní).

[12] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem i v tom, že na nutnosti odmítnutí žaloby nic nemění ani novela zákona o IZS provedená zákonem č. 415/2021 Sb. Na základě novely došlo pouze ke změně procesního postupu. Novela zakotvila, že na řízení o nárocích dle § 29 a § 30 zákona o IZS se vztahuje správní řád, a proto se o uplatněném nároku rozhoduje formou správního rozhodnutí. Z uvedeného vyplývá, že novelou došlo pouze ke změně procesního postupu, která však nemá žádný vliv na podstatu sporu týkajícího se náhrady škody, resp. nemůže změnit soukromoprávní povahu uplatněného práva (k tomu srov. i usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 24. 4. 2023, č. j. 30 A 34/202-28). Ostatně ani z důvodové zprávy k zákonu č. 415/2021 Sb. nevyplývá, že by jeho cílem bylo změnit povahu sporu o náhradě škody dle § 29 a § 30 zákona o IZS. Cílem předmětné novely zákona o IZS dle důvodové zprávy bylo sjednotit postup dotčených orgánů ve stavebním řízení a územním plánování, resp. ve společném územním a stavebním řízení.

[13] Stěžovatelka dále v kasační stížnosti poukazovala na nezákonnost postupu žalovaného, na jeho systémovou podjatost atp. Jak již však bylo uvedeno shora, v tomto řízení může soud posuzovat toliko otázku, zda byl městský soud oprávněn odmítnout žalobu dle § 46 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud shledal, že městský soud žalobu po právu odmítl z důvodu soukromoprávní povahy sporu (viz výše). Nejvyšší správní soud nad rámec a pouze v obecné rovině dodává, že sama stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně uvádí, že rozhodnutí žalovaného napadla civilní žalobou (kasační stížnost podala pouze z procesní opatrnosti). Spor tak bude při splnění dalších zákonných podmínek pokračovat před nezávislým civilním soudem (srov. § 1 a násl. občanského soudního řádu).

[14] I v dalších ohledech Nejvyšší správní soud plně souzní s posouzením věci městským soudem. Jeho závěry mají plnou oporu v právní úpravě a navazující judikatuře a Nejvyšší správní soud na něj proto v podrobnostech odkazuje. V řízení nedošlo ani k vadám, pro které by bylo třeba přistoupit ke zrušení usnesení *ex officio* (viz § 109 s. ř. s. a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2007, č. j. 1 Afs 32/2007-52, ze dne 26. 4. 2021, č. j. 5 As 356/2020-32 atp.).

[15] Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl soud na základě oprávnění stanoveného v § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání.

[16] Kasační soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, kterému by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně dne 5. března 2024

Tomáš Foltas
předseda senátu