U S N E S E N Í

Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů, složený z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Pavla Simona, Mgr. Víta Bičáka, JUDr. Romana Fialy, Mgr. Ing. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého rozhodl o návrhu **Městského soudu v Praze** na rozhodnutí kompetenčního sporu mezi ním a **Okresním soudem ve Zlíně,** a dalších účastníků sporu vedeného u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 A 160/2019: žalobkyně **AGRODELTA, s. r. o.,** IČO 25582844, se sídlem ve Zlíně, Za Dvorem 305, a žalované **České republiky – Ministerstva zemědělství**, se sídlem v Praze 1, Těšnov 65/17,

takto:

I. **Příslušný** vydat rozhodnutí ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 15. 4. 2019, čj. 19331/2019-MZE-11181, vedené u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 11 A 160/2019, **je soud v občanském soudním řízení.**

II. Usnesení Okresního soudu ve Zlíně ze dne 4. 9. 2019, čj. 35 C 229/2019-87, **se ruší.**

Odůvodnění:

1. Návrhem doručeným dne 15. 1. 2020 zvláštnímu senátu zřízenému podle zákona o rozhodování některých kompetenčních sporů se Městský soud v Praze, rozhodující ve věcech správního soudnictví, domáhal, aby zvláštní senát rozhodl spor o pravomoc podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů (dále jen „zákon č. 131/2002 Sb."), který vznikl mezi ním a Okresním soudem ve Zlíně, rozhodujícím v občanském soudním řízení, ve věci žaloby proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 15. 4. 2019, respektive žaloby na náhradu nákladů a ztrát ve výši 1 271 000 Kč, které měly žalobkyni vzniknout ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice v důsledku zavedení mimořádných veterinárních opatření.

2. Z předloženého spisu vyplynuly následující skutečnosti:

3. Žalobkyni, jež se zabývá zemědělskou výrobou a chovem skotu, vznikla podle jejího tvrzení v období srpen až září 2017 škoda ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice, a to v souvislosti se zavedením mimořádných veterinárních opatření nařízených

rozhodnutím Krajské veterinární správy pro Zlínský kraj ze dne 27. 6. 2017 k zamezení šíření a zdolávání nebezpečné nákazy afrického moru prasat. Žalobkyně podle svých slov důsledně plnila nařízená opatření a pokyny Státní veterinární správy (dále jen „SVS"), která byla postupně přijímána a prováděna a jejichž cílem bylo udržet nemocná prasata na co nejmenší ploše. K vymezení zamořené plochy došlo nařízením čj. SVS 2017/079092-Z, a v této ploše byla dále nařízením čj. SVS/2017/086822-Z vymezena vysoce riziková zóna, tzv. červená zóna, která zahrnovala i pozemky, na kterých hospodaří žalobkyně. Pro tuto zónu platila nejpřísnější pravidla, jednalo se zejména o soubor zákazů a příkazů, které měly zabránit šíření nákazy. Jedním z nařízení bylo i ponechání některých porostů jako krmení pro nakažená prasata; porosty na plochách účelně zanechaných žalovaná vlastníkům, včetně žalobkyně, uhradila. Vedle účelně zanechaných porostů však nemocná prasata v tzv. červené zóně zlikvidovala rovněž výhonky mladé silážní kukuřice, v důsledku čehož vznikla žalobkyni škoda. Znaleckým posudkem byla škoda vyčíslena na 1 221 000 Kč, cena znaleckého posudku pak představuje částku 50 000 Kč.

4. Žalobkyně dne 20. 11. 2017 uplatnila svůj nárok na náhradu škody u žalované, a to s poukazem na prohlášení ministra zemědělství, které vyslovil na jednání subjektů dotčených epidemií, jež se konalo dne 10. 8. 2017 v Lukově. Ministr Ing. Marian Jurečka zde měl výslovně přislíbit poškozeným zemědělcům, kteří mají pozemky v tzv. červené zóně, odškodnění přímo od ministerstva, respektive státu. Rozhodnutím Ministerstva zemědělství, odboru živočišných komodit, ze dne 21. 5. 2018, čj. 69425/2017-MZE-17212, sp. zn. 4K15921/2017-17212, byla žádost žalobkyně podle § 44 odst. 1 písm. h) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), zamítnuta. Žádost žalobkyně byla zamítnuta s odkazem na ustanovení § 67 odst. 2 písm. e) a § 70 veterinárního zákona. Ministr zemědělství následně rozhodnutím ze dne 15. 4. 2019, čj. 19331/2019-MZE-11181, zamítl rozklad žalobkyně podaný proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství a napadené rozhodnutí potvrdil. Důvodem pro zamítavá stanoviska byl údajně nesprávný postup žalobkyně, kdy požadovala náhradu škody přímo po státu a nikoliv po uživateli honitby postupem podle § 52 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti.

5. S takovým postupem žalobkyně nesouhlasila, a proto dne 13. 6. 2019 podala žalobu k Okresnímu soudu ve Zlíně, jako soudu rozhodujícímu v občanském soudním řízení, který však usnesením ze dne 4. 9. 2019, čj. 35 C 229/2019-87, řízení zastavil. Okresní soud ve Zlíně v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že podle obsahu je nutno podání žalobkyně posuzovat jako žalobu, kterou se žalobkyně domáhá přezkoumání rozhodnutí správních orgánů, kterými byla zamítnuta její žádost o náhradu ztrát vzniklých v důsledku mimořádných veterinárních opatření. Rozhodování ve věcech náhrady škody v důsledku mimořádných veterinárních opatření je podle Okresního soudu ve Zlíně rozhodováním v oblasti veřejné správy. Ve věci tedy měla být podána žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, k jejímuž projednání je věcně příslušný soud ve správním soudnictví. Žalobkyni proto poučil o možnosti podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu u věcně a místně příslušného soudu ve správním soudnictví, a to do jednoho měsíce od právní moci rozhodnutí o zastavení řízení.

6. Žalobkyně tak učinila a dne 4. 10. 2019 podala žalobu u Městského soudu v Praze, jako soudu rozhodujícího ve věcech správního soudnictví. Žalobkyně se žalobou domáhá zrušení výše uvedeného rozhodnutí ministra zemědělství o rozkladu ze dne 15. 4. 2019.

pokračování

Žalobkyně namítá, že se žalovaná nevypořádala s tvrzením žalobkyně, že postupovala v souladu s pokyny ministra zemědělství, který veřejně přislíbil odškodnění zemědělců hospodařících v červené vnitřní zóně za škody na porostech, které vznikaly v době realizace nařízených opatření SVS k zamezení rozšíření epidemie afrického moru prasat. Ministerstvo zemědělství tento příslib neodvolalo, nezrušilo, či jiným způsobem nezpochybnilo jeho závaznost. Podle žalobkyně je jednoznačnou příčinou vzniku škody důsledné plnění pokynů podle nařízení SVS, neboť nebýt jich, nebyly by škody na porostech kukuřic tak velkého rozsahu. Dále namítá, že napadená rozhodnutí se opírají o zákon o myslivosti a z jejich odůvodnění není zřejmé, proč nebylo možné postupovat při náhradě škody podle veterinárního zákona, jehož aplikace byla vyloučena. Žalobkyně je přesvědčena, že je chovatelem ve smyslu § 67 odst. 1 veterinárního zákona, neboť vlastní a chová hospodářská zvířata, přičemž došlo ke zničení krmiva pro ně určeného. Žalobkyně rovněž vysvětluje, že nepožadovala náhradu škody prostřednictvím příslušného mysliveckého sdružení z důvodu, že řádné provozování myslivosti bylo vydanými nařízeními popřeno. Zároveň byli myslivci ministrem zemědělství ujištěni, že škody na plodinách v červené vnitřní zóně nebudou muset hradit.

7. Městský soud v Praze, jako soud rozhodující ve věcech správního soudnictví (dále jen „navrhovatel“), však s postupem Okresního soudu ve Zlíně, rozhodujícího v občanském soudním řízení, nesouhlasil a podal zvláštnímu senátu návrh na vyřešení negativního kompetenčního sporu. Navrhovatel má za to, že ve věci nebylo rozhodováno o veřejném subjektivním právu žalobce, což je podle § 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, jedna ze základních podmínek pro to, aby byla dána pravomoc soudu ve správním soudnictví. Rozhodnutí ve věci poskytnutí náhrady nákladů a ztrát ve smyslu § 67 odst. 1 veterinárního zákona je rozhodnutím, jehož předmětem jsou soukromoprávní vztahy. Jde v podstatě o náhradu škody, která vznikla určitému subjektu v důsledku mimořádných veterinárních opatření, k jejichž provedení jsou podle veterinárního zákona příslušné orgány veterinární správy. Jakkoli toto veterinární opatření je úkonem veřejnoprávní povahy, následné rozhodování o právu na náhradu nákladů a ztrát je rozhodování o právech a povinnostech soukromoprávní povahy, neboť je rozhodováno o tom, zda žadateli přísluší právo na náhradu tvrzených vzniklých škod (nákladů a ztrát). Bylo tak rozhodnuto o majetkových právech žalobce. Majetková práva jsou nepochybně práva, která je nutno zařadit do vztahů soukromoprávních.

8. Navrhovatel se domnívá, že jde o obdobnou situaci, která byla řešena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 Af 47/2003-125. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde konstatoval ve vztahu k vyvlastnění a zřízení věcného břemene, že rozhodnutí stavebního úřadu není rozhodnutím správního orgánu v soukromoprávní věci, avšak rozhodnutí o způsobu a určení výše náhrady za vyvlastnění nebo zřízení věcného břemene, je nutno považovat za rozhodnutí ve věci soukromého práva.

9. Podle navrhovatele je obdobně v této věci nutno rozlišovat samotné nařízení mimořádných veterinárních opatření na straně jedné (zde jde o vztahy veřejnoprávní) a na straně druhé o rozhodování o náhradě ztrát a nákladů, které jednotlivým subjektům v důsledku tohoto veterinárního nařízení vznikly (zde jde o vztahy soukromoprávní). Soud poznamenává, že shodný právní názor zaujal Městský soud v Praze v usnesení ze dne 31. 1. 2019, čj. 9 A 18/2018-35, v řízení o žalobě na přezkoumání rozhodnutí žalované ve věci

náhrady nákladů a ztrát, které vznikly v důsledku provádění mimořádných veterinárních opatření, a navrhovatel nemá důvod odchýlit se od tohoto právního závěru.

10. Navrhovatel podotýká, že právní úprava pamatuje i na situace, kdy správní orgán rozhoduje na základě svěřené pravomoci o soukromých právech. V těchto případech se lze u soudu domoci ochrany svých práv v řízení podle části páté o. s. ř. Navrhovatel má proto za to, že v této věci by mělo být postupováno právě podle části páté občanského soudního řádu.

11. Při řešení vzniklého sporu o pravomoc mezi soudem v občanském soudním řízení a soudem správním se zvláštní senát řídil následující úvahou:

12. Kladným (pozitivním) kompetenčním sporem je podle § 1 odst. 2 zákona 131/2002 Sb. spor, ve kterém si jedna strana osobuje pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků, o níž bylo druhou stranou vydáno pravomocné rozhodnutí; záporným (negativním) sporem je podle téhož ustanovení spor, ve kterém jeho strany popírají svou pravomoc vydat rozhodnutí v totožné věci individuálně určených účastníků.

13. Okresní soud ve Zlíně v předcházejícím soudním řízení popřel svou pravomoc věc rozhodnout a rovněž navrhovatel popírá svou pravomoc ve věci rozhodnout poté, co mu byla věc předložena; zvláštní senát proto shledal, že se v posuzované věci jedná o negativní (záporný) kompetenční spor, k jehož projednání a rozhodnutí je povolán zákonem č. 131/2002 Sb.

14. Zvláštní senát rozhoduje o kompetenčním sporu podle skutkového a právního stavu ke dni svého rozhodnutí (srov. č. 485/2005 Sb. NSS).

15. Podle § 244 odst. 1 o. s. ř. rozhodl-li orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, orgán zájmové nebo profesní samosprávy, popřípadě smírčí orgán zřízený podle zvláštního právního předpisu (dále jen "správní orgán") podle zvláštního zákona o sporu nebo o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva (§ 7 odst. 1), a nabylo-li rozhodnutí správního orgánu právní moci, může být tatáž věc projednána na návrh v občanském soudním řízení.

16. Podle § 7 odst. 1 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.

17. Tímto *jiným orgánem* ve smyslu § 7 odst. 1 o. s. ř. je v případech, které stanoví veterinární zákon, také Ministerstvo zemědělství. Tomu tak byla svěřena nejen pravomoc rozhodovat ve věcech veřejného práva, ale také ve věcech práva soukromého. Obecně proto nelze stanovit, zda o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, respektive rozhodnutí ministra zemědělství v rozkladovém řízení, rozhodují soudy v občanském soudním řízení či soudy správní. Vždy je totiž nutné rozlišovat, zda tento správní orgán rozhodoval v soukromoprávní věci nebo ve věci veřejnoprávní, tedy určit charakter konkrétního rozhodnutí.

18. V nyní posuzovaném případě proto musel zvláštní senát posoudit, zda Ministerstvo zemědělství a ministr zemědělství rozhodovali v soukromoprávní či veřejnoprávní věci.

19. Ustanovení § 67 odst. 1 veterinárního zákona stanoví, že chovateli se poskytne náhrada nákladů a ztrát, které vznikly v důsledku provádění mimořádných veterinárních opatření nařízených ke zdolávání některé z nebezpečných nákaz a nemocí přenosných ze zvířat na člověka, uvedených v příloze č. 2 k tomuto zákonu, a k ochraně před jejich šířením, anebo při nálezu původce této nákazy nebo nemoci, a to za podmínky, že tato neprodleně uplatňovaná opatření zahrnují nejméně izolaci zvířat v hospodářství a zákaz jejich přemísťování od doby vzniku podezření z výskytu nákazy a po potvrzení jejího výskytu. Podle § 67 odst. 2 písm. e) veterinárního zákona náhrada zahrnuje náhradu za dodržování opatření v ochranných pásmech, pásmech dozoru a dalších pásmech s omezením. Pravomoc Ministerstva zemědělství jako ústředního orgánu státní správy ve věcech veterinární péče (§ 15 odst. 4 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky) rozhodovat mimo jiné o náhradě nákladů a ztrát vzniklých v souvislosti s nebezpečnými nákazami vyplývá z ustanovení § 44 odst. 1 písm. h) veterinárního zákona.

20. Z napadeného rozhodnutí správního orgánu zvláštní senát zjistil, že se řízení týkalo kompenzace ve výši 1 271 000 Kč, jež měla vzniknout ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice, a to v přímé souvislosti se zavedením mimořádných veterinárních opatření k zamezení šíření a zdolávání nebezpečné nákazy afrického moru prasat ve Zlínském kraji. Správní orgány ve svých rozhodnutích rozvedly, že žalobkyně měla uplatnit svůj nárok u uživatele honitby podle § 55 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, a teprve uživatel honitby, jako osoba přímo dotčená mimořádným veterinárním opatřením, mohl takto vyplacenou částku požadovat jako náhradu nákladů podle veterinárního zákona.

21. Při posuzování charakteru rozhodnutí lze odkázat na závěry, které vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 10. 2004, čj. 4 As 47/2003-125, v němž uvedl, že *„…subjekty mají v náhradovém vztahu rovné postavení. Účelem náhradového vztahu je dosažení základního smyslu soukromého práva, tj. znovuobnovení narušené rovnováhy zúčastněných zájmů, tj. v tomto případě opětovné nastolení majetkové rovnováhy mezi soukromými subjekty. Právní vztah zde integruje objektivní zájmy stejného druhu a úrovně ve struktuře zájmů, a jde tedy o vztah soukromoprávní*“. Právní názor vyslovený v tomto usnesení lze použít i v nyní posuzované věci. Ministerstvo zemědělství, stejně jako ministr zemědělství v rozkladovém řízení, rozhodovali o náhradě nákladů a ztrát, které měly žalobkyni vzniknout ztrátou hmoty na porostech silážní kukuřice v důsledku zavedení mimořádných veterinárních opatření. Jednalo se o věc, kterou, jak vyložil navrhovatel, je nutno odlišit od samotného nařízení mimořádných veterinárních opatření, jež mají povahu veřejnoprávní, zatímco rozhodování o náhradě nákladů a ztrát, které jednotlivým subjektům v důsledku tohoto veterinárního opatření vznikly, je rozhodováním o jiné právní věci vyplývající ze vztahů soukromého práva. V souladu s veterinárním zákonem mohl ve věci rozhodovat správní orgán – Ministerstvo zemědělství, a v rozkladovém řízení proti jeho rozhodnutí ministr zemědělství. Protože nelze než dovodit, že náhrada nákladů a ztrát, jež vznikly v důsledku zavedení mimořádných veterinárních opatření, je soukromoprávním nárokem, byl správní orgán příslušný k tomu, aby vydal rozhodnutí o soukromoprávní věci.

22. K otázce charakteru rozhodnutí Ministerstva zemědělství a ministra zemědělství lze tedy uzavřít, že tyto správní orgány rozhodovaly ve smyslu § 7 odst. 1 a § 244 odst. 1 o. s. ř. o jiné právní věci, která vyplývá ze vztahů soukromého práva, protože se jednalo o náhradu nákladů a ztrát, které vznikly v důsledku provádění mimořádných veterinárních opatření nařízených ke zdolávání některé z nebezpečných nákaz a nemocí přenosných ze zvířat na člověka. O žalobě namítající nezákonnost předmětných rozhodnutí a požadující jiné rozhodnutí věci je proto příslušný rozhodovat soud v občanském soudním řízení podle části páté o. s. ř.

23. Uvedený závěr je analogicky podporován rovněž judikaturou Nejvyššího soudu, který v usnesení ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. 33 Odo 622/2005, přijal a odůvodnil závěr, podle nějž „*závazkové vztahy, jejichž obsahem je právo orgánu státní veterinární správy na zaplacení náhrady nákladů spojených s výkonem prohlídky jatečných zvířat a masa a s vyšetřením a s posouzením živočišných produktů a jemu odpovídající povinnost provozovatele jatek nebo jiného zařízení tyto náklady nahradit, nejsou vztahy, v nichž mají jejich subjekty nerovné postavení. Proto je nutno je považovat za vztahy občanskoprávního charakteru, konkrétně za závazkové vztahy, které vznikly na základě plnění povinností, jež jejich subjektům ukládá veterinární zákon, tj. z jiných skutečností uvedených v zákoně (§ 489 ObčZ). Projednání a rozhodnutí sporů z těchto právních vztahů pak podle § 7 odst. 1 OSŘ náleží do pravomoci soudů.*“

24. Zvláštní senát podle § 5 odst. 3 zákona č. 131/2002 Sb. současně s rozhodnutím sporu zruší rozhodnutí, kterým strana kompetenčního sporu popřela svou pravomoc o věci rozhodovat, ačkoliv podle rozhodnutí zvláštního senátu je vydání rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení v její pravomoci. Dalším výrokem proto zvláštní senát zrušil usnesení Okresního soudu ve Zlíně ze dne 4. 9. 2019, čj. 35 C 229/2019-87.

25. Pravomocné rozhodnutí zvláštního senátu je podle § 5 odst. 5 zákona č. 131/2002 Sb. závazné pro strany kompetenčního sporu, účastníky řízení, v němž spor vznikl, pro správní orgány [§ 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] i soudy. Dále tedy bude Okresní soud ve Zlíně pokračovat v řízení o podané žalobě.

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

V Brně 29. března 2021

JUDr. Michal Mazanec
předseda zvláštního senátu