

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29.03.2016, sp. zn. 25 Cdo 4768/2015, ECLI:CZ:NS:2016:25.CDO.4768.2015.1

Číslo: 72/2017

Právní věta: Žaloba o náhradu škody podle § 10 odst. 4 zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, je žalobou na plnění ze soukromoprávního vztahu, která se projedná podle části třetí občanského soudního řádu. Příslušný orgán v rámci posouzení žádosti poškozeného podle § 8 odst. 2 zákona č. 115/2000 Sb. nevydává správní rozhodnutí ve formálním ani materiálním smyslu. Žádost poškozeného o poskytnutí náhrady škody u příslušného orgánu má charakter předběžného uplatnění nároku věřitele u dlužníka

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 29.03.2016

Spisová značka: 25 Cdo 4768/2015

Číslo rozhodnutí: 72

Číslo sešitu: 6

Typ rozhodnutí: Usnesení

Hesla: Náhrada škody, Odpovědnost státu za škodu, Správní řízení

Předpisy: § 10 odst. 4 předpisu č. 115/2000Sb.
§ 8 odst. 2 předpisu č. 115/2000Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud zamítl dovolání žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 7 Co 1570/2015.

I.

Dosavadní průběh řízení

1. Žalobkyně se po žalované domáhala zaplacení náhrady škody podle zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 115/2000 Sb.“), způsobené jí kormoránem velkým na rybách v rybnících, které obhospodařuje.

2. Krajský soud v Českých Budějovicích usnesením ze dne 27. 7. 2015, č. j. 7 Co 1570/2015-56, potvrdil usnesení Okresní soudu v Českých Budějovicích ze dne 4. 6. 2015, č.j. 30 C 70/2015-50, kterým bylo řízení zastaveno podle § 9 odst. 1 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, neboť žalobkyně nezaplatila soudní poplatek za řízení, vyměřený soudem podle položky 1 bodu 1 písm. b) sazebníku poplatků ve výši 9 421 Kč. Žalobkyně již od podání žaloby

zastávala názor, že soudní poplatek činí pouze 3 000 Kč podle položky 18 bodu 1 písm. b) sazebníku poplatků, jelikož se jedná o řízení podle části páté zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“). Svůj nárok před podáním žaloby totiž uplatnila v souladu s § 8 odst. 2 zákona č. 115/2000 Sb. u Krajského úřadu Jihočeského kraje, jehož negativní stanovisko k poskytnutí náhrady je rozhodnutím správního orgánu ve smyslu § 244 odst. 1 o. s. ř. Odvolací soud se však s argumentací žalobkyně neztotožnil a dospěl k závěru, že postup krajského úřadu podle § 8 odst. 2 zákona č. 115/2000 Sb. je pouhým mimosoudním vyřízením žádosti o náhradu škody, nikoliv rozhodnutím správního orgánu. Podanou žalobou bylo proto zahájeno řízení podle části třetí o. s. ř., a jelikož vyměřený poplatek nebyl zaplacen ani po dodatečně stanovené lhůtě, soud prvního stupně řízení správně zastavil.

II.

Dovolání a vyjádření k němu

3. Usnesení odvolacího soudu napadla žalobkyně dovoláním z důvodu nesprávného právního posouzení věci. Přípustnost dovolání dovozuje z ustanovení § 237 o. s. ř. Tak jako již v průběhu předchozího řízení namítá, že v případě uplatnění nároku na náhradu škody podle § 10 odst. 4 zákona č. 115/2000 Sb. u soudu se jedná o řízení podle části páté o. s. ř., tedy řízení ve věci, o níž bylo rozhodnuto jiným orgánem. Podle názoru dovolatelky jednají krajské úřady a Magistrát hlavního města Prahy při projednávání žádosti poškozeného podle § 8 odst. 2 zákona č. 115/2000 Sb. v postavení správních orgánů v rámci správního řízení (v přenesené působnosti), jehož výsledkem je správní rozhodnutí v materiálním smyslu, jelikož se jím prohlašuje, zda poškozený má či nemá právo na náhradu škody způsobené mu vybraným živočichem. Zároveň se jedná o rozhodnutí ve věci soukromého práva - náhrady škody mezi dvěma navzájem si rovnými subjekty. Proto je zřejmé, že následná žaloba poškozeného je žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle části páté o. s. ř.

III.

Přípustnost dovolání

4. Rozhodné znění občanského soudního řádu pro dovolací řízení se podává z čl. II bodu 2 a čl. VII zákona č. 293/2013 Sb. Nejvyšší soud tedy o dovolání rozhodl podle ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění účinném od 1. 1. 2014 (dále opět jen „o. s. ř.“).

5. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) posoudil dovolání a shledal, že bylo podáno včas, osobou k tomu oprávněnou - účastníkem řízení (§ 240 odst. 1 o. s. ř.), za splnění zákonné podmínky advokátního zastoupení dovolatelky (§ 241 odst. 1 a 4 o. s. ř.).

6. Dovolání je přípustné podle § 237 o. s. ř., neboť otázka, jaká je povaha řízení o žalobě na náhradu škody podle § 10 odst. 4 zákona č. 115/2000 Sb., o poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy, ve znění pozdějších předpisů (dále opět jen „zákon č. 115/2000 Sb.“), tedy zda se žaloba projedná ve sporném řízení podle části třetí o. s. ř. či v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle části páté o. s. ř., nebyla v rozhodování dovolacího soudu dosud výslovně řešena.

IV.

Důvodnost dovolání

7. Nejvyšší soud napadené usnesení přezkoumal z hlediska uplatněného dovolacího důvodu (§ 242 odst. 3 věta první, o. s. ř.) a dospěl k závěru, že dovolání není důvodné.

8. Nesprávné právní posouzení věci (§ 241a odst. 1 o. s. ř.) může spočívat v tom, že odvolací soud věc posoudil podle nesprávného právního předpisu, nebo že správně použitý právní předpis nesprávně

vyložil, případně jej na zjištěný skutkový stav věci nesprávně aplikoval.

9. 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.

10. Podle § 246 odst. 1 o. s. ř. je k návrhu oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl dotčen na svých právech rozhodnutím správního orgánu, kterým byla jeho práva nebo povinnosti založena, změněna, zrušena, určena nebo zamítnuta. Tento návrh se nazývá žalobou.

11. Řízení o žalobě podle části páté o. s. ř. je konkrétním projevem dualismu práva (dělení práva na soukromé a veřejné) v oblasti přezkumu činnosti veřejné správy, kdy civilní soudy poskytují ochranu subjektům práva v případě rozhodování správních orgánů o jejich soukromých právech, zatímco správní soudy poskytují ochranu v případě rozhodování správních orgánů o veřejných subjektivních právech. Objektivní podmínkou, aby postup podle části páté o. s. ř. vůbec připadal v úvahu, je existence rozhodnutí správního orgánu v soukromoprávní věci. Rozhodnutím je přitom třeba rozumět existenci takového úkonu správního orgánu, který v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá (dále jen „správní rozhodnutí“).

12. Pro posouzení důvodnosti dovolací námitky je tak třeba určit, zda výsledkem projednání žádosti poškozeného krajským úřadem nebo Magistrátem hlavního města Prahy (dále jen „příslušný orgán“) podle § 8 odst. 2 zákona č. 115/2000 Sb. je správní rozhodnutí, a to v soukromoprávní věci.

13. Soukromoprávní vztahy se vyznačují rovným postavením účastníků. Ve vzájemném právním vztahu nemá žádný z nich nadřazené postavení a není oprávněn rozhodovat o právech a povinnostech druhého účastníka ani plnění povinností autoritativně vynucovat. Subjekty takového právního vztahu se o vzniku či založení vzájemných subjektivních práv a povinností musí zásadně dohodnout, pokud tyto právní povinnosti nevznikají přímo ze zákona (např. povinnost nahradit škodu, vydat bezdůvodné obohacení apod.). Ve všech případech neshody o vzájemných právech a povinnostech je účastník oprávněn domáhat se autoritativního vynucení svých práv prostřednictvím oprávněného orgánu státu a není nadán oprávněním mocensky (autoritativně) tato práva vynucovat sám. Oproti tomu vztahy souhrnně označované za veřejnoprávní jsou charakteristické vztahem nadřízenosti a podřízenosti v různých formách a intenzitě a je v nich založena způsobilost autoritativně rozhodovat jednou stranou právního vztahu o právech a povinnostech strany druhé, základním právním nástrojem realizace metody regulace veřejnoprávních vztahů je rozhodnutí orgánu veřejné moci. Pro rozlišení soukromoprávních vztahů od veřejnoprávních vztahů je rozhodující především posouzení vzájemného postavení jejich subjektů, jak vyplývá z příslušných ustanovení právní normy, která na tyto vztahy dopadá (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 24. 4. 2002, sp. zn. [25 Cdo 1211/2001](#), publikované pod č. 20/2003 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

14. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 115/2000 Sb. předmětný zákon upravuje poskytování náhrad škod způsobených vybranými zvláště chráněnými živočichy. Podle odst. 2 náhrady škod poskytuje stát za podmínek, v rozsahu a způsobem, které jsou stanoveny tímto zákonem.

Podle § 8 odst. 2 zákona č. 115/2000 Sb. o poskytnutí náhrady škody podle tohoto zákona poškozený požádá krajský úřad příslušný podle místa, kde ke škodě došlo, nebo Magistrát hlavního města Prahy, došlo-li ke škodě na území hlavního města Prahy.

Podle § 9 odst. 4 zákona č. 115/2000 Sb., pokud žádost poškozeného neobsahuje předepsané údaje, nebyly k ní připojeny požadované doklady a podklady ani na podkladě výzvy příslušného orgánu nebyly předepsané náležitosti žádosti, jakož i předepsané nebo vyžádané doklady a podklady poškozeným doplněny, náhrada škody se poškozenému neposkytne. Tím není dotčeno právo poškozeného domáhat se přiznání náhrady škody u soudu.

Podle § 10 odst. 3 zákona č. 115/2000 Sb., jestliže příslušný orgán zjistí, že škodu způsobil vybraný živočich, jsou-li splněny podmínky stanovené tímto zákonem a nejsou-li pochybnosti o vzniku škody poškozenému a o výši jím požadované náhrady škody, zaplatí příslušný orgán náhradu škody poškozenému nejpozději do čtyř měsíců ode dne, kdy příslušný orgán žádost poškozeného o poskytnutí náhrady škody obdržel, a to způsobem, který poškozený ve své žádosti navrhl. Není-li škoda nebo její výše prokázána, příslušný orgán náhradu škody nezaplatí.

Podle § 10 odst. 4 zákona č. 115/2000 Sb., pokud příslušný orgán nezaplatí náhradu škody ve lhůtě a za podmínek uvedených v odstavci 3, může se poškozený domáhat přiznání náhrady škody podle tohoto zákona u soudu, a to nejpozději do jednoho roku ode dne, kdy příslušný orgán žádost poškozeného o poskytnutí náhrady škody obdržel.

Podle § 11 odst. 1 zákona č. 115/2000 Sb., pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem. Podle odst. 2 se na postup příslušných orgánů podle tohoto zákona nevztahuje správní řád.

15. Zákon č. 115/2000 Sb. představuje podrobnou úpravu podmínek, za nichž stát odškodňuje nepříznivé působení zvláště chráněných živočichů. Předmětná úprava je důsledkem zájmu společnosti na ochraně životního prostředí. Jedním ze způsobů udržení rozmanité a zdravé přírody je i ochrana některých živočišných druhů, kterou stát zajišťuje kromě jiného tím, že zakazuje zásahy do přirozeného způsobu života vybraných živočichů považovaných v naší přírodě za vzácné a hodné zvláštního zacházení. Negativním projevem takové ochrany je ovšem omezená možnost zabránit škodám na majetku, zdraví a životě působeným uvedenými živočichy. Jelikož z pohledu práva jsou tyto živočichové věci ničí (*res nullius*) a na škody jimi způsobené nebylo možné aplikovat obecnou úpravu odpovědnosti za škodu, reagoval zákonodárce na společenskou potřebu náhrady uvedených škod vytvořením speciální skutkové podstaty objektivní odpovědnosti státu za škodu (viz důvodová zpráva k zákonu č. 115/2000 Sb.). Z uvedeného plyne komplementarita odpovědnosti podle zákona č. 115/2000 Sb. k soukromoprávnímu institutu odpovědnosti za škodu. Ač samotnou ochranu zvláště chráněných druhů zajišťuje stát z pozice vrchnostensky působícího subjektu, odpovědnostní vztah vyplývající ze způsobení škody zvláště chráněnými živočichy již vrchnostenské působení státu postrádá, a stát je zde naopak v rovném postavení s poškozeným. Vztah mezi státem jako odpovědným subjektem a poškozeným podle zákona č. 115/2000 Sb. je tak vztahem soukromoprávním, na který se podpůrně použije občanský zákoník (§ 11 odst. 1 zákon č. 115/2000 Sb.).

16. Stát tedy vystupuje soukromoprávním odpovědnostním vztahu podle zákona č. 115/2000 Sb. jako právnická osoba (k tomu srov. § 6 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů).

17. S ohledem na výše uvedený závěr o soukromoprávní povaze odpovědnostního vztahu se nabízí odpověď i na otázku, zda příslušný orgán při posuzování nároku poškozeného na náhradu škody podle zákona č. 115/2000 Sb. vydává správní rozhodnutí. Jak již bylo výše uvedeno, je pro metodu právní regulace soukromých vztahů příznačné rovné postavení účastníků. Z toho plyne, že v soukromoprávních vztazích je neakceptovatelné, aby jeden z účastníků právního vztahu v případě sporu vystupoval v pozici rozhodce (zásada *nemo iudex in causa sua*). Jestliže je tedy stát v postavení účastníka soukromoprávního vztahu, není možné, aby příslušný orgán jednájící za stát (srov. § 7 odst. 1 věta první zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních

vztazích, ve znění pozdějších předpisů) autoritativně formou správního rozhodnutí rozhodoval o nároku druhého účastníka plynoucího z předmětného vztahu (zde o nároku poškozeného na náhradu škody).

18. Pro uvedený závěr svědčí taktéž zcela zřejmý úmysl zákonodárce, když důvodová zpráva k zákonu č. 115/2000 Sb. k povaze posouzení žádosti poškozeného příslušnými orgány uvádí: „Tyto úřady budou jednat jménem státu. Nebudou zde v roli správních orgánů, ale budou zastupovat stát jakožto právnickou osobu.“

19. Konečně pak ani samotná dikce zákona č. 115/2000 Sb. nenasvědčuje závěru, že příslušné orgány vydávají správní rozhodnutí. Jestliže se v § 9 odst. 4 zákona č. 115/2000 Sb. uvádí, že „náhrada škody se poškozenému neposkytne“, a v § 10 odst. 3 zákona č. 115/2000 Sb., že „nejsou-li pochybnosti o vzniku škody poškozenému a o výši jím požadované náhrady škody, zaplatí příslušný orgán náhradu škody ... není-li škoda nebo její výše prokázána, příslušný orgán náhradu škody nezaplatí“, je zřejmé, že výsledkem posouzení žádosti není závazné rozhodnutí o nároku samotném, nýbrž toliko faktické (ne)poskytnutí peněžitého plnění.

20. Ze všech výše uvedených důvodů lze uzavřít, že příslušný orgán při posouzení žádosti poškozeného podle § 8 odst. 2 zákona č. 115/2000 Sb. žádným způsobem vrchnostensky nerozhoduje, tedy nevydává správní rozhodnutí ve formálním ani materiálním smyslu. Žádost poškozeného o poskytnutí náhrady škody u příslušného orgánu má charakter předběžného uplatnění nároku věřitele u dlužníka, který buďto nárok shledá důvodným a zaplatí, nebo ne. Jedná se tedy o prevenční nástroj, který zamezuje nežádoucímu stavu, aby o každém nároku na náhradu škody musel rozhodovat soud, i když dlužník (stát) svůj dluh uznává a je ochoten jej zaplatit. Obdobný mechanismus je upraven pro uplatnění práva na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb.

21. Při absenci správního rozhodnutí nemůže být žaloba poškozeného podle § 10 odst. 4 zákona č. 115/2000 Sb. žalobou podle části páté o. s. ř., ale jedná se o standardní žalobu na plnění ze soukromoprávního vztahu, která se projedná podle části třetí o. s. ř. Z toho pak vyplývá, že soudní poplatek za takovou žalobu se vybírá podle položky 1, a nikoliv podle položky 18 sazebníku soudních poplatků (přílohy k zákonu č. 549/1991 Sb. ve znění pozdějších předpisů). Právní posouzení odvolacího soudu je proto správné a dovolací námitky nedůvodné.

22. Je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlíží též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3, jakož i k jiným vadám řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci (§ 242 odst. 3 věta druhá o. s. ř.). Dovolací soud však existenci uvedených vad řízení neshledal.

23. Jelikož uplatněný dovolací důvod nesprávného právního posouzení nebyl naplněn, Nejvyšší soud dovolání podle § 243d písm. a) o. s. ř. jako nedůvodné zamítl.