



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců JUDr. Lukáše Hloucha, Ph.D. a Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. v právní věci navrhovatelů: a) **Ing. S. J.**; b) **P. D.**, oba zastoupení JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem, se sídlem Ostrovského 2061/27, Praha 5, proti odpůrci: **Městský úřad Veselí nad Moravou**, odbor životního prostředí a územního plánování, se sídlem Masarykova třída 119, Veselí nad Moravou, za účasti osob zúčastněných na řízení: 1) Leoš Novotný, a.s., se sídlem Řehořova 908/4, Praha 3 – Žižkov, zastoupené JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem, se sídlem Kvítková 1569/56, Zlín; 2) Obec Radějov, se sídlem Radějov 130, o návrhu na zrušení opatření obecné povahy ze dne 3. 2. 2014, č. j. MVNM/3030/2014, sp. zn. MVNM/18577/2013/ŽPÚP, kterým se nařizuje zákaz vstupu do honitby Obora Radějov,

t a k t o :

- I. Opatření obecné povahy Městského úřadu Veselí nad Moravou, odboru životního prostředí a územního plánování, ze dne 3. 2. 2014, č. j. MVNM/3030/2014, sp. zn. MVNM/18577/2013/ŽPÚP, kterým se nařizuje zákaz vstupu do honitby Obora Radějov, **se zrušuje.**
- II. Odpůrce **je povinen** zaplatit navrhovatelům a) a b) náhradu nákladů řízení v celkové částce 48.759 Kč k rukám JUDr. Jaromíra Kyzoura, advokáta, se sídlem Ostrovského 2061/27, Praha 5, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

- III. Osoby zúčastněné na řízení 1) a 2) **n e m a j í p r á v o** na náhradu nákladů řízení před Krajským soudem v Brně.
- IV. Odpůrce **j e p o v i n e n** zaplatit osobě zúčastněné na řízení 1) náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem v částce 13.228 Kč k rukám JUDr. Stanislava Knotka, advokáta, se sídlem Kvítková 1569/56, Zlín, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Navrhovatelé a) a b) (dále také souhrnně označováni jako „navrhovatelé“) se návrhem ve smyslu ustanovení § 101a odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), doručeným Krajskému soudu v Brně dne 17. 12. 2015 domáhali vydání rozsudku, kterým by bylo zrušeno opatření obecné povahy vydané odpůrcem ze dne 3. 2. 2014, č. j. MVNM/3030/2014, sp. zn. MVNM/18577/2013/ŽPÚP, kterým se nařizuje zákaz vstupu do honitby Obora Radějov (dále jen „opatření obecné povahy“) a dále se navrhovatelé domáhali zaplacení náhrady nákladů řízení.

[2] Předmětným opatřením obecné povahy odpůrce nařídil ve smyslu ustanovení § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o myslivosti“), „*zákaz vstupu do honitby č. 54 – Obory Radějov v katastrálním území Radějov u Strážnice a v katastrálním území Tvarožná Lhota, tj. do celé Obory Radějov s výjimkou honebních pozemků ve vlastnictví města Strážnice, zaplacených v samostatně uzavřené velkoplošné oplocence s vlastními přelezy*“ a to na období „*každoročně od 01.06. do 30.06. z důvodu kladení a odchovu mláďat zvěře, zejména daňčí a jelení zvěře*“ a „*každoročně od 01.09. do 15.11. z důvodu zajištění klidu zvěře v období říje a zajištění bezpečnosti v období lovu.*“ s tím, že předmětné opatření obecné povahy „*nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky a pozbývá účinnosti dnem 01.05.2023.*“ Ve výroku opatření obecné povahy pak odpůrce uvedl, že „*Uvedený zákaz se nevztahuje na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků; na pracovníky Agentury ochrany přírody a krajiny ČR při výkonu jejich pracovní činnosti; na osoby, které pro Agenturu ochrany přírody a krajiny ČR provádí na území obory průzkum, monitoring a managementová opatření. Vstup těchto osob do obory v období zákazu vstupu bude předem hlášen správci Obory Radějov.*“ Konečně pak ve výroku bylo uvedeno, že „*Opatření obecné povahy se vydává podle ust. § 9 odst. 3 zákona o myslivosti na základě žádosti právnické osoby Leoš Novotný, a.s., se sídlem Praha 3 – Žižkov, Koněvova 2660/141, IČ: 46903305.*“ [pozn. zdejšího soudu: jedná se o osobu zúčastněnou na řízení 1)].

[3] Z předložené spisové dokumentace i přímo z odůvodnění napadeného opatření obecné povahy vyplývá, že žádost osoby zúčastněné na řízení 1) posoudil nejprve odpůrce jako nepřiměřenou a neodůvodněnou a rozhodnutím ze dne 1. 7. 2013, č. j. MVNM/18577/2013, žádosti nevyhověl a nepovolil zákaz vstupu do honitby Obora Radějov. V odvolacím řízení bylo toto rozhodnutí Krajským úřadem Jihomoravského kraje rozhodnutím ze dne 10. 9. 2013, č. j. JMK 87218/2013, zrušeno a věc se vrátila odpůrci k novému projednání, jelikož bylo odpůrci vytknuto, že je nutné, aby vycházel především z hledisek daných zákonem o myslivosti a tím odůvodnil své závěry a nezakládal odůvodnění na subjektivním názoru a obecném konstatování o nepřiměřenosti. Odpůrce pak pokračoval v řízení a to tak, že postupoval v souladu s částí šestou (ustanovení §§ 171 – 174) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, podle které postupují správní orgány v případech, kdy jim zvláštní zákon ukládá vydat závazné opatření obecné povahy. Na konci tohoto procesního postupu pak bylo vydáno napadené opatření obecné povahy.

[4] Zdejší soud o podaném návrhu rozhodl svým rozsudkem ze dne 24. 2. 2016, č. j. 65A 2/2015-126, tak, že prohlásil napadené opatření obecné povahy za nicotné. Tento rozsudek zdejšího soudu byl ke kasačním stížnostem odpůrce a osoby zúčastněné na řízení 1) zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-72, a věc byla vrácena zdejšímu soudu k dalšímu řízení. Zdejší soud o podaném návrhu rozhoduje tedy nyní podruhé.

II. Obsah návrhu

[5] Navrhovatelé odůvodnili návrh tím, že opatření obecné povahy je nezákonné a vymezili jednotlivé důvody tvrzené nezákonnosti. Nejprve se však obsáhle vyjádřili ke své aktivní procesní legitimaci, kterou zdůvodňují jak ústavním, tak zákonným rámcem a také judikaturou Nejvyššího správního soudu s tím, že mají za to, že předmětným opatřením obecné povahy jsou zkrácena práva v podstatě kohokoliv z nejširší veřejnosti, kdo by měl zájem na vycházku do lesů, do kterých je opatřením obecné povahy vstup zakázán. Toto zkrácení je u navrhovatele a) o to významnější vzhledem k faktu, že již několik desetiletí bydlí přímo v obci Radějov; u navrhovatele b) je toto omezení významné i z toho důvodu, že se sám více než 20 let ve věcech ochrany životního prostředí aktivně angažuje, a to i v oblasti Bílých Karpat. Navrhovatel b) uvádí, že napadené opatření obecné povahy mu ukládá povinnost, která má spočívat v tom, že se zdrží aktivity, ke které by byl jinak oprávněn a kterou by rád v určitém rozsahu v daných obdobích vykonával. Touto aktivitou je vstup do tzv. Obory Radějov. Napadené opatření obecné povahy jej nutí osobně se přímo podílet na vytváření podmínek pro uskutečňování činnosti, která se přičí jeho přesvědčení (tedy provozování honitby) s tím, že toto považuje za zásah do svého svědomí.

[6] Nedostatek pravomoci odpůrce – navrhovatelé s odkazem na ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti s vazbou na ustanovení § 66 zákona o myslivosti a s použitím ustanovení § 171 správního řádu, a také s odkazem na komentářovou literaturu a ustálenou správní praxi, uvádějí, že odpůrce měl vydat v dané věci rozhodnutí ve správním řízení (byť s vědomím, že takové řízení by muselo být vedeno s velkým počtem účastníků a tedy i s nemalými procesními obtížemi) a nikoliv vydávat opatření obecné povahy, k čemuž neměl odpůrce pravomoc.

[7] Nezákonnost postupu při vydání napadeného opatření obecné povahy (porušení ustanovení o řízení) – navrhovatelé uvádějí, že je nepřipustné, aby u správního orgánu probíhal určitý druh řízení vedoucí k vydání určité formy aktu správního orgánu a v průběhu tohoto řízení, aniž by bylo řádně ukončeno, se toto řízení pouze jaksi libovolně „transformovalo“ v jiný druh řízení s podstatně odlišnou procesní úpravou (mj. aniž by toto nové řízení bylo řádně v souladu s pro něj relevantními procesními předpisy zahájeno), a toto „transformované“ řízení následně vyústilo ve vydání jiné formy správního aktu. Tento postup se však přesně v dané věci stal („transformace“ z řízení o návrhu, kde bylo vydáno posléze zrušené rozhodnutí, do řízení o opatření obecné povahy), přičemž je tento postup v přímém rozporu s ustanovením § 2 odst. 1 a § 7 odst. 1 věta první správního řádu.

[8] Nezákonnost napadeného opatření obecné povahy pro rozpor s hmotným právem – navrhovatelé v této části návrhu vymezili 2 důvody, podle kterých je napadené opatření obecné povahy nezákonné z důvodu rozporu s hmotněprávními předpisy. Jednak mají za to, že samotná honitba – Obora Radějov – neexistuje, jelikož zanikla přímo ze zákona na základě ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti, a to dne 31. 3. 2003, přičemž tento svůj závěr v návrhu dále odůvodňují mj. tím, že nebyly splněny požadavky na tvorbu honitby pro rozpor s předpisy na ochranu přírody a krajiny, zejména z hlediska požadavků uvedených v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, a také uvádí, že již rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín ze dne 24. 4. 1993, č. j. ŽP/93/531020, kterým byla honitba uznána, bylo vydáno v rozporu s tehdy platnými právními předpisy. Za druhé pak navrhovatelé spatřují rozpor s hmotněprávními předpisy v tom, že napadené opatření obecné povahy bylo vydáno na žádost někoho, kdo není uživatelem honitby, což je však samotný nutný předpoklad pro jeho vydání podle ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, což také ve svém návrhu obsáhle odůvodňují.

[9] Další důvody nezákonnosti – navrhovatelé pak spatřují nezákonnost napadeného opatření obecné povahy také v tom, že nebyl splněn požadavek přiměřenosti zakotvený přímo v ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti. Dále pak uvádějí, že předmětné opatření obecné povahy nemůže obstát ani z hlediska testu proporcionality a to z důvodu nesplnění podmínky legitimního cíle vydaného aktu a také ve svém návrhu kladou otázku potřebnosti a minimalizace zásahů s tím, že zdůrazňují, že napadené opatření obecné povahy zavádí maximálně paušální zákaz vstupu, aniž by odpůrce alespoň uvedl úvahy, proč není možné zavedení mírnějšího opatření tohoto zákazu vstupu, případně, jak by bylo možné jej docílit a za splnění jakých nároků. Navrhovatelé tedy namítají i nepřiměřenost vydaného opatření obecné povahy. Ze všech výše uvedených důvodů se domáhají zrušení napadeného opatření obecné povahy s tím, že ke svému návrhu připojili celkem 19 příloh listinných důkazů.

III. Vyjádření odpůrce, replika navrhovatelů a vyjádření osob zúčastněných na řízení

[10] Odpůrce ve svém vyjádření, doručeném soudu dne 21. 1. 2016, navrhl, aby soud návrh jako nedůvodný zamítl. Zároveň odpůrce shrnul skutkový stav v projednávané věci, odkázal na obsah napadeného opatření obecné povahy, vyjádřil se k jednotlivým námitkám (návrhovým bodům) a uvedl, že není pravdou, že by vydáním opatření obecné povahy nezákonně zasáhl do práv navrhovatelů a překročil svou pravomoc, porušil procesní či hmotněprávní předpisy. Předmětná omezení zavedená opatřením obecné povahy jsou

stanovena k dosažení obecného cíle zákona o myslivosti a směřují k zajištění činnosti, jejímž předmětem je ochrana zvěře, případně dosažení jejího optimálního stavu, případně zajištění bezpečnosti v době lovu, přičemž nelze z hlediska ústavněprávních garancí těmto omezením nic vytknout. Vzhledem k tomu, že jsou uvedena omezení v souladu s dispozicí čl. 11 odst. 3 Listiny, nelze na uložení povinností, které vyplývají z ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, nahlížet jako na omezení vlastnického práva, či jiných práv. Odpůrce v dané věci postupoval zcela v souladu s předmětnými zákony a navrhuje zamítnutí návrhu.

[11] Navrhovatelé ve své replice, doručené soudu dne 8. 2. 2016, setrvávají na důvodech v návrhu uvedených, dále rozvádějí v reakci na vyjádření odpůrce svou argumentaci zejména z hlediska existence samotné honitby a k prokázání svého tvrzení o porušení ustanovení § 34 odst. 1 písm. a) zákona o ochraně přírody a krajiny předkládají důkaz v podobě odborné publikace Jongepierové, I (ed). *Vliv oborního chovu spárkaté zvěře na PR Kútky*. Ve své replice setrvávají navrhovatelé v návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy.

[12] Osoba zúčastněná na řízení 1) se k věci po věcné stránce v původním řízení nevyjádřila. Osoba zúčastněná na řízení 2) sdělila, že napadeným opatřením obecné povahy je nepřiměřeně omezen přístup do turisticky významné lokality nacházející se na jejím katastru, omezuje se tak rozvoj turismu s tím, že také uvedla, že předmětné opatření obecné povahy rozšířilo zákaz vstupu i na pozemky v jejím vlastnictví. Proti tomuto podala v průběhu přijímání opatření obecné povahy námitky, kterým však nebylo vyhověno.

[13] Vzájemná podání účastníci obdrželi a jejich obsah je jim znám.

IV. Posouzení věci krajským soudem

[14] Krajský soud v Brně na základě podaného návrhu přezkoumal napadené opatření obecné povahy v mezích návrhových bodů (§ 101b odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s.ř.s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání.

[15] V prvé řadě se krajský soud zabýval tím, zda jsou splněny podmínky řízení. Obecně lze za podmínky řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a s.ř.s., považovat existenci opatření obecné povahy, dodržení zákonem stanovené lhůty pro podání návrhu a aktivní a pasivní legitimaci. Právní úprava řízení o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části je obsažena v ustanovení § 101a a násl. s.ř.s.

[16] Opatření obecné povahy bylo vydáno dne 3. 2. 2014 a nabylo účinnosti v souladu s ustanovením § 173 odst. 1 správního řádu patnáctým dnem po dni vyvěšení veřejné vyhlášky, tedy dnem 19. 2. 2014 (vyvěšeno bylo dne 4. 2. 2014). Podle ustanovení § 101b odst. 1 s.ř.s.: „*Návrh lze podat do 3 let ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Zmeškání lhůty pro podání návrhu nelze prominout.*“ Návrh byl podán dne 17. 12. 2015; byl tedy podán včas.

IV.A) Aktivní žalobní legitimace navrhovatelů

[17] Ustanovení § 101a odst. 1 s.ř.s. stanoví: „*Návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho částí je oprávněn podat ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech opatřením obecné povahy, vydaným správním orgánem, zkrácen. Pokud je podle zákona současně oprávněn ve věci, ve které bylo opatřením obecné povahy užito, podat ve správním soudnictví žalobu nebo jiný návrh, může navrhnout zrušení opatření obecné povahy jen společně s takovým návrhem.*“

[18] Aktivní procesní legitimace navrhovatele je tedy založena na tvrzení o dotčení na jeho subjektivních právech opatřením obecné povahy. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu k tomu ve svém usnesení ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 1910/2010 Sb.), uvedl: „*Splnění podmínek aktivní procesní legitimace bude (...) dáno, bude-li stěžovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. To, zda je dotčení podle povahy věci vůbec myslitelné, závisí na povaze a předmětu, obsahu a způsobu regulace prováděné konkrétním opatřením obecné povahy, napadeným návrhem na jeho zrušení. Obecné podmínky přípustnosti návrhu podle § 101a a násl. s. ř. s. tedy lze formulovat jen ve velmi abstraktní rovině, neboť splnění podmínek § 101a odst. 1 s. ř. s. je v podstatné míře závislé na tom, jaké opatření obecné povahy je napadeno.*“

[19] Jak rozhodl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010-44 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 2464/2012 Sb.): „*V projednávané věci je již s ohledem na předmět, obsah a okruh adresátů napadených opatření obecné povahy zřejmé, že aktivní procesní legitimace navrhovatele je dána. Opatření obecné povahy přímo, resp. sekundárně (v případě návštěvního řádu odkazem na napadená nařízení) omezují vstup kohokoli, kdo by tak chtěl učinit, na určitá území v NP Šumava. Dotčen danými opatřeními obecné povahy je tedy kdokoli, kdo by chtěl na tato území vstoupit, avšak kvůli zákazu tak nesmí učinit, ač by jinak – neboť mu svědčí svoboda pohybu po území České republiky – mohl. Takovou osobou je zjevně i navrhovatel, občan České republiky pobývající na jejím území, který je nadán svobodou pohybu, dokonce ústavně zaručenou. Jestliže stěžovatel tvrdí, že opatření obecné povahy zakazující komukoli, tedy i jemu, vstup na určité území, na něž by jinak mohl vzhledem k jeho povaze (volně přístupné zejména lesní pozemky) vstoupit každý, zasahuje do jeho svobody pohybu, logicky konsekventně a myslitelně tvrdí dotčení své právní sféry. Jeho aktivní procesní legitimace v řízení podle § 101a a násl. s. ř. s. je tedy dána.*“

[20] V nyní posuzované věci je situace zcela obdobná. Napadeným opatřením obecné povahy byl vysloven zákaz vstupu do honitby č. 54 – Obory Radějov v katastrálním území Radějov u Strážnice a v katastrálním území Tvarožná Lhota, tj. do celé Obory Radějov s výjimkou honebních pozemků ve vlastnictví města Strážnice, zaplacených v samostatně uzavřené velkoplošné oplocence s vlastními přejezy. Jedná se tedy o opatření obecné povahy zakazující komukoli, tedy i navrhovatelům, vstup na určité území, na něž by jinak mohl vzhledem k povaze (volně přístupné zejména lesní pozemky) vstoupit každý. Opatření obecné povahy tak zasahuje do svobody pohybu navrhovatelů, a v dané věci také navrhovatelé logicky konsekventně a myslitelně tvrdili dotčení své právní sféry, a to u navrhovatele a) zejména tím, že již několik desetiletí bydlí přímo v obci Radějov; a u navrhovatele b) zejména tím, že se sám více než 20 let ve věcech ochrany životního prostředí aktivně angažuje, a to

i v oblasti Bílých Karpat; o to více je jejich aktivní legitimace odůvodněná. Zdejší soud tedy konstatuje, že aktivní procesní legitimace v řízení podle § 101a a násl. s.ř.s. je u obou navrhovatelů bezpochyby dána.

IV.B) Původní řízení před zdejším soudem a zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu

[21] V rámci meritorního přezkumu opatření obecné povahy vycházejí krajské soudy při svém rozhodování mj. z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu. Tento již od samého počátku vycházel ze svého rozsudku ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98 [publikován ve Sbírce NSS pod č. 740/2006 Sb.], v němž obecně vymezil zásady meritorního přezkumu opatření obecné povahy formou tzv. pětistupňového algoritmu (testu) přezkumu, jehož jednotlivé na sebe navazující kroky vyplývají z ustanovení § 101d s.ř.s., přičemž také jasně stanovil, že soud „pokud u některého z pěti bodů shledá důvod pro zrušení napadeného opatření, aplikací dalších kroků se již věcně nezabývá, ledaže by povaha věci, zejména s ohledem na dopad soudního rozhodnutí na další průběh řízení, naznačení dalšího postupu vyžadovala.“

[22] Kroky algoritmu jsou: 1.) přezkum pravomoci správního orgánu vydat opatření obecné povahy; 2.) přezkum otázky, zda správní orgán při vydávání opatření obecné povahy nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (věcné, osobní, prostorové, časové) – tedy jednání ultra vires; 3.) přezkum otázky, zda opatření obecné povahy bylo vydáno zákonem stanoveným postupem; 4.) přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (tedy hmotným právem) a 5.) přezkum opatření obecné povahy z hlediska jeho proporcionality (kritérium přiměřenosti právní regulace). Pro úplnost zdejší soud uvádí, že zatímco první tři uvedená kritéria mají povahu formálního přezkumu, poslední dvě jsou kritérii materiálními.

[23] Zdejší soud v dané věci tedy nejprve posoudil pravomoc správního orgánu vydat předmětné opatření obecné povahy, přičemž nejprve musel zodpovědět elementární otázku, jestli, když správní orgán nemá zákonnou pravomoc opatření obecné povahy vydat, se jedná o vydání nicotného aktu nebo aktu toliko nezákonného. Zdejší soud dospěl ve svém rozsudku ze dne 24. 2. 2016, č. j. 65A 2/2015-126, jednak k závěru, že v případě, že když správní orgán vydá opatření obecné povahy, ke kterému nemá zákonnou pravomoc, způsobuje to nicotnost předmětného opatření obecné povahy, a pak dospěl k závěru, že v daném případě došlo k nastíněné situaci, jelikož správní orgán neměl v přezkoumávaném případě vydat opatření obecné povahy jako smíšený správní akt, ale měl vydat individuální správní akt ve formě správního rozhodnutí, pročež zdejší soud prohlásil napadené opatření obecné povahy za nicotné.

[24] Nejvyšší správní soud svým rozsudkem ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-72, zrušil výše citovaný rozsudek zdejšího soudu, a učinil zobecňující závěr, že „Akt podle § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, jímž může orgán státní správy myslivosti na žádost uživatele honitby, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídít přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejich částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností, je opatřením

obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu.“ (srov. tzv. právní větu publikovanou ve Sbírce NSS pod č. 3473/2016 Sb.)

*IV.C) Navazující řízení před zdejší soudem po zrušujícím rozsudku
Nejvyššího správního soudu*

[25] Po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu se ve věci vyjádřila osoba zúčastněná na řízení 1), která ve svém přípisě, doručeném soudu dne 30. 9. 2016, soudu sdělila, že návrh nepovažuje za důvodný a mj. konstatovala, že na rozdíl od navrhovatelů je toho názoru, že k zániku honitby nedošlo. Dle podkladů dostupných u orgánu státní správy myslivosti byla honitba podle osoby zúčastněné na řízení 1) platně uznána i řádně uvedena do souladu se zákonem. Závěry veřejného ochránce práv z roku 2009, kterými navrhovatelé argumentují, vycházejí ze zcela nesprávného posouzení celého procesu vzniku honitby a jsou pro posouzení legálnosti existence honitby nepoužitelné, což ostatně potvrdilo jak jejich posuzování krajským orgánem státní správy myslivosti, tak orgány Ministerstva zemědělství.

[26] Navrhovatelé ve svém přípisě, doručeném soudu dne 17. 10. 2016, uvedli, že s obsahem vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) nesouhlasí, nepovažují však za nezbytné, aby svou již dříve uvedenou argumentaci, kterou není schopno vyjádření osoby zúčastněné na řízení 1) vyvrátit, opakovali, pročež na tuto argumentaci toliko plně odkázali.

[27] Odpůrce ve svém přípisě, doručeném soudu dne 7. 12. 2016, mj. uvedl, že předmětná honitba byla zřízena v 80. letech minulého století, na základě příslušných rozhodnutí. Po novele dřívějšího zákona o myslivosti byla vlastní honitba „Obora Radějov“ pravomocně uznána rozhodnutím bývalého Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/93/53/1020 (OB), a to Lesům České republiky, s.p. Rozhodnutím Městského úřadu Veselí nad Moravou, odboru životního prostředí a územního plánování, ze dne 25. 2. 2003, č. j. ŽP/411/03/Ga, pak byla tato honitba uvedena do souladu s nyní platným zákonem o myslivosti a byly pro ni stanoveny minimální a normované stavy zvěře. Uvedená honitba, jakožto zvláštní druh honitby, je tudíž v souladu s nyní platným zákonem o myslivosti a v souladu s obecnými zásadami pro tvorbu honiteb. Pro zánik honitby nebyla splněna žádná z podmínek uvedených v ustanovení § 31 odst. 6 nyní platného zákona o myslivosti. V otázce výkladu a aplikace přechodného ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti pak odpůrce odkázal na rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 9. 2008, č. j. 31Ca 87/2007-69 a rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky v Pardubicích, ze dne 19. 5. 2005, sp. zn. 52Ca 52/2004. Rozhodnutí bývalého Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/93/53/1020 (OB), nebylo nikým zrušeno a zdejší úřad jej v roce 2003 nemohl (a ani nyní nemůže) považovat za neplatné, a to ani v případě, že bylo vydáno v rozporu se zákonem, neboť v té době již bylo nepřezkoumatelné.

[28] Osoba zúčastněná na řízení 1) ve svém přípisě, doručeném soudu dne 4. 1. 2017, soudu sdělila, že se ztotožňuje s argumentací a závěry odpůrce a konstatuje, že ohledně existence honitby je podstatné, že honitba byla uznána a později uvedena do souladu se zákonem o myslivosti, a to platnými rozhodnutími příslušného orgánu. K zániku honitby žádným ze zákonem stanovených důvodů nedošlo. Osoba zúčastněná na řízení 1) vstoupila do vztahů

týkajících se honitby v dobré víře v legálnost a správnost příslušných rozhodnutí a nejsou ji známy žádné skutečnosti, které by svědčily o opaku.

[29] Navrhovatelé ve svém přípisě, doručeném soudu dne 21. 2. 2017, setrvali na svém návrhu na zrušení opatření obecné povahy, přičemž dále rozvedli jednotlivé body uvedené v jejich návrhu i v jejich dalších podáních, na které ve svém přípisě odkazují, a mj. také uvedli, že podle jejich názoru rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/93/53/1020 (OB), zřejmě do dnešního dne ani nenabýlo právní moci, protože nemohl odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy vycházet z toho, že zde existuje honitba, u níž by bylo možné ukládat zákaz vstupu.

[30] Na nařízeném soudním jednání dne 1. března 2017 setrvali účastníci řízení i osoby zúčastněné na řízení na svých procesních stanoviscích.

IV.C.I) Přezkum procesu vydání opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu s procesními předpisy (tj. kroky 1-3 algoritmu přezkumu)

[31] Krajský soud v první řadě zkoumal, zda měl odpůrce pravomoc k vydání předmětného opatření obecné povahy, a zda bylo v jeho působnosti předmětnou úpravu zákazu vstupu do honitby stanovit. Zdejší soud s ohledem na závazný právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-72, konstatuje, že odpůrce měl jednak pravomoc, tak i působnost k vydání předmětného opatření obecné povahy.

[32] Dále se zdejší soud věnoval otázce procesního postupu odpůrce při vydání napadeného opatření obecné povahy, a to zejména vzhledem k námitce navrhovatelů, jak je shrnuta v bodě [7] tohoto rozsudku. Zdejší soud sice konstatuje, že určitá „transformace“ ze správního řízení, na jehož konci bylo vydáno správní rozhodnutí, do řízení směřujícího k vydání opatření obecné povahy (nadto, když bylo vedeno pod stejnou spisovou značkou), je zcela nestandardní, nicméně vzhledem ke složitosti a nejasnosti samotné právní otázky, v jaké formě má být zákaz vstupu do honitby stanoven (viz toto samotné soudní řízení), zdejší soud konstatuje, že tato „transformace“ by byla možná v případě, kdyby odpůrce při následném procesu vydání opatření obecné povahy postupoval zcela v souladu se zákonem. Tedy, jinými slovy řečeno, postup odpůrce by byl soudem aprobován, kdyby tento následně po „transformaci řízení“ nepostupoval (z procesního hlediska) nezákonně v průběhu přijímání předmětného opatření obecné povahy. Takto vymezenou otázku soud posoudil následovně.

[33] Z předloženého spisového materiálu vyplývá, že odpůrce veřejnou vyhláškou ze dne 30. 10. 2013 oznámil předmětný návrh opatření obecné povahy, kterým se nařizuje zákaz vstupu do honitby Obora Radějov a zajistil jeho řádné zveřejnění. Proti tomuto návrhu bylo odpůrci dodáno několik námitek, připomínek a žádostí o doplnění návrhu, a to mj. i od osoby zúčastněné na řízení 2). Napadené opatření obecné povahy pak bylo vydáno dne 3. 2. 2014 pod č. j. MVNM/3030/2014, sp. zn. MVNM/18577/2013/ŽPÚP, a v odůvodnění obsahuje také rozhodnutí o jednotlivých námitkách a obsahuje také vypořádání připomínek. Z obsahu předložené spisové dokumentace a z obsahu napadeného opatření obecné povahy soud

shledává, že odpůrce při jeho vydání zcela respektoval ustanovení §§ 171 – 174 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění rozhodném pro projednávanou věc, a v průběhu procesu vydání předmětného opatření obecné povahy se nedopustil žádného procesního pochybení. S navrhovateli tedy nelze souhlasit v jejich závěru, že „transformace“ ze řízení správního do řízení směřujícího k vydání předmětného opatření obecné povahy měla za následek nezákonnost napadeného opatření obecné povahy. Uvedený postup odpůrce tak sám o sobě nepředstavoval důvod pro zrušení napadeného opatření obecné povahy.

IV.C.II) Přezkum kroku 4 algoritmu – přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska jeho rozporu se zákonem (tedy hmotným právem)

[34] Krajský soud tedy dále přezkoumal hmotněprávní zákonnost napadeného opatření obecné povahy, přičemž vycházel z ustálené judikatury správních soudů, podle níž soudy ve správním soudnictví posuzují zákonnost, nikoliv vhodnost či efektivitu opatření obecné povahy. V tomto ohledu ovšem krajský soud v rámci zákonnosti musí hodnotit i případný zásah opatření obecné povahy do ústavně zaručených veřejných subjektivních práv navrhovatele (a to mj. i do jeho práva na příznivé životní prostředí). První klíčovou otázkou k posouzení v tomto navazujícím řízení z hlediska namítaného rozporu vydaného opatření obecné povahy se zákonem byla žalobní námitka směřující k samotné existenci honitby „Obora Radějov“, jelikož v případě, kdyby honitba neexistovala, nebylo by logicky možné vydat opatření obecné povahy regulující právní vztahy v neexistující honitbě. Navrhovatelé rozporují jednak vznik samotné honitby na základě rozhodnutí bývalého Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/93/53/1020 (OB), tak také její transformaci z hlediska nového zákona o myslivosti, a jeho ustanovení § 69 odst. 1 zákona o myslivosti, přičemž podle jejich tvrzení měla honitba zaniknout ze zákona (nejpozději) k datu 31. 3. 2003. Zdejší soud úvodem zdůrazňuje, že vyřešení právní otázky existence honitby je zcela kruciólní pro posouzení zákonnosti vydaného opatření obecné povahy, a také zdůrazňuje, že uvedená žalobní námitka je námitkou bezpochyby přípustnou v tomto typu řízení, jelikož jak soud uvedl výše, nemohl by se soud zabývat zákonností vydaného opatření obecné povahy v případě, kdyby toto opatření obecné povahy bylo vydáno k neexistujícímu předmětu právních vztahů.

[35] Za účelem vyjasnění této právní otázky si soud od odpůrce vyžádal (na základě výzvy soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 65A 2/2015-182) následující správní spisy, které provedl jako důkazy na nařízeném soudním jednání dne 1. března 2017:

- Spis pod sp. zn. ŽPÚP/8426/2010/Ga/206 ve věci „Odvolání proti rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín č. j. ŽP/93/53/1020“
- Spis pod sp. zn. ŽPJÚ/25489/2007/Ga/206 ve věci „Sdělení k žádosti o vydání rozhodnutí podle § 142 zákona č. 500/2004 - Vajčnerovi“
- Spis pod sp. zn. ŽP/411/03/Ga ve věci „Soulad vlastní honitby se zákonem č. 449/2001 Sb., o myslivosti – Obora Radějov“ (pozn. soudu: spis označen jako „Vlastní honitba OBORA RADEJOV číslo 137 12“).

[36] Soud dále provedl jako důkazy na nařízeném soudním jednání dne 1. března 2017 následující listinné důkazy (spisy), které považoval za nutné pro vyjasnění nastolené právní otázky:

- Spis Veřejného ochránce práv ve věci šetření z vlastní iniciativy – Obora Radějov vedený pod sp.zn. VOP 1206/2009.
- Spis Krajského soudu v Brně ve věci žaloby proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 1. 12. 2010, č. j. JMK 146770/2010 (žalobce: Mgr. V., Ph.D.), sp.zn. 30A 7/2011.

[37] Zdejší soud se nejprve musí z logiky a chronologie dané věci zabývat otázkou zákonnosti (a zejména otázkou nabytí právní moci) rozhodnutí Okresního úřadu Hodonín, referátu životního prostředí, ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/93/53/1020 (OB) [dále jen „rozhodnutí o uznání honitby“]. Jak vyplývá z provedeného dokazování, tak tímto rozhodnutím byla na žádost společnosti Lesy České republiky, s.p. uznána této společnosti honitba označená jako „obora RADĚJOV“ o celkové výměře 1564,8402 ha, na souvislých honebních pozemcích v k.ú. Radějov, Tvarožná Lhota. V tomto rozhodnutí bylo uvedeno, že soupis parcel tvořících honitbu včetně evidenčních údajů, seznam vlastníků honebních pozemků, mapa se zákresem hranic honitby, jsou s ostatními náležitostmi žádosti o uznání honitby uloženy na zdejším referátě a do těchto podkladů je možno nahlédnout. Z rozhodnutí o uznání honitby (a to jak ze samotné textace předmětného rozhodnutí, tak také z rozdělovníku předmětného rozhodnutí) je podle zdejšího soudu zcela zřejmé, že jediným účastníkem správního řízení vedoucím k vydání tohoto rozhodnutí o uznání honitby byly Lesy České republiky, s.p. a nikdo jiný.

[38] Z provedeného dokazování pak dále vyplývá, že v Návrhu na uznání vlastní honitby, který předložily Lesy České republiky, s.p., a který byl podkladem pro rozhodnutí o uznání honitby, je výměra honebních pozemků vlastních (ve vlastnictví Lesů České republiky, s.p.) dána ve výměře 1057,4815 ha a dále jsou honební pozemky navržené k přičlenění k vlastní honitbě vymezeny stran vlastnického práva takto:

- majitel: Město Strážnice – výměra celkem 299,1442 ha;
- majitel: Obec Radějov – výměra celkem 89,2026 ha;
- majitel: „Soukromí vlastníci“ – výměra celkem 112,2229 ha;
- majitel: „Neznámý“ – výměra celkem 6,7890 ha.

Dále je v tomto návrhu uvedena poznámka, že „*Složka, v níž jsou uloženy písemné souhlasy cca 100 soukromých vlastníků, obce Radějov a města Strážnice s přičleněním jejich pozemků o Oboře, je uložena na lesní správě Strážnice.*“ Přílohami tohoto návrhu jsou pak listiny, kde jsou uvedeny všechny (vlastní i přičleňované) pozemky s označením parcelních čísel, kultury, majitele a výměry každého jednotlivého pozemku. U „soukromých vlastníků“ a „neznámých“ vlastníků není uveden žádný údaj umožňující jejich bližší identifikaci.

[39] Ustanovení § 7 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání honitby, stanovilo: „(1) *Okresní úřad může uznat za oboru souvislé honební pozemky, které jsou ve vlastnictví československé fyzické nebo československé právnické osoby, i když nedosahují výměry 500 ha, pokud tyto pozemky jsou trvale a dokonale ohrazené, takže zvěř, která se v nich chová, nemůže volně vybíhat. K pozemkům jednoho vlastníka mohou být přičleněny další navazující honební pozemky jiných vlastníků, pokud se o tom dohodnou. Dohoda musí mít písemnou formu.* (2) *Okresní úřad může podle odstavce 1 uznat za oboru i související honební pozemky více vlastníků, pokud jejich vlastníci vytvoří honební společenstvo a předloží návrh na uznání obory.*“

[40] Ustanovení § 6 odst. 1 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání honitby, stanovilo: „*Okresní úřad může uznat za vlastní honitbu všechny souvislé honební pozemky, které má ve vlastnictví československá fyzická nebo československá právnická osoba, popřípadě místo ní osoba, která má takové pozemky v nájmu i s nájmem práva myslivosti podle § 2 odst. 2 (dále jen "vlastník honebních pozemků"), pokud mají výměru alespoň 500 ha. Návrh na uznání honitby předkládá vlastník honebních pozemků. K honebním pozemkům jednoho vlastníka, dosahujícím výměry 500 ha, mohou být přičleněny další souvislé honební pozemky jiných vlastníků, pokud se o tom dohodnou. Tento postup je možný pouze při uznávání honitby.*“

[41] Ustanovení § 44b zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání honitby, stanovilo: „(1) *Vlastníci honebních pozemků oznámí do 31. prosince 1992 příslušnému okresnímu úřadu výměry a parcelní čísla těchto pozemků, popř. další údaje týkající se těchto pozemků, a doloží své vlastnické právo příslušnými doklady. Půjde-li o honební pozemky, které splňují podmínky stanovené tímto zákonem pro uznání honitby, požádají současně o jejich uznání za honitbu; v ostatních případech navrhnou nové vhodné uspořádání. (2) Oznámení o honebních pozemcích, jejichž vlastník není dosud znám, předloží okresnímu úřadu jejich současný uživatel. (3) Na základě předložených oznámení, žádostí a při splnění podmínek stanovených tímto zákonem, rozhodnou okresní úřady s účinností od 1. dubna 1993 o uznání honiteb ve svém obvodu podle tohoto zákona.*“

[42] Z výše uvedeného vyplývá, že obora ve smyslu zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání honitby, mohla být uznána jako vlastní, tj. tvořená z vlastních souvislých honebních pozemků trvale a dokonale ohrazených, nebo společenstevní, tj. složená ze souvislých honebních pozemků vlastníků tvořících honební společenstvo. K vlastní nebo společenstevní honitbě mohly být přičleněny další navazující honební pozemky jiných vlastníků. Z provedeného dokazování během nařízeného soudního jednání vyplývá, že Lesy České republiky, s.p., předložily žádost o uznání obory společně se seznamem vlastníků honebních pozemků tzv. přičleňovaných, který však není součástí vydaného rozhodnutí o uznání honitby (což bylo v rozporu s ustanovením § 5 odst. 1 vyhlášky č. 20/1988 Sb. k provedení zákona o myslivosti). Co je pro danou věc klíčové je ten fakt, že jediným účastníkem předmětného správního řízení vedoucím k vydání tohoto rozhodnutí o uznání honitby pak byly Lesy České republiky, s.p. a nikdo jiný.

[43] Rozhodnutí o uznání honitby neobsahuje informace o jednotlivých parcelách tvořících oboru. Ačkoliv je tedy z rozhodnutí zřejmé, že je obora uznávána jako vlastní, z jeho odůvodnění naprosto nevyplývá, jak okresní úřad k tomuto závěru dospěl. A to tím spíše, že čl. II druhý odstavec předmětného rozhodnutí pracuje mimo jiné s pojmem seznam vlastníků honebních pozemků. I v případě, že by soud přistoupil ke konstrukci, že se jedná o vlastníky přičleňovaných pozemků (což z rozhodnutí o uznání honitby nevyplývá), absentuje v rozhodnutí jakákoliv zmínka o tom, že došlo k přičlenění pozemků jiných vlastníků k vlastní oboře žadatele (Lesy České republiky, s.p.). Vzhledem k těmto uvedeným skutečnostem tak soudu zcela zřetelně vystupuje otázka účastenství v podobě opomenutých účastníků řízení, jimiž mohli být vlastníci honebních pozemků do obory zahrnutých.

[44] Ustanovení § 14 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání honitby (dále jen „správní řád z roku 1967“), stanovilo: „(1) *Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněné zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.* (2) *Účastníkem řízení je i ten, komu zvláštní právní předpis takové postavení přiznává.*“ Zákon č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí o uznání honitby, neměl speciální právní úpravu účastenství ve správním řízení, a proto stanovení okruhu účastníků řízení o uznávání honiteb probíhalo podle správního řádu.

[45] Z výše uvedeného pak podle právního názoru zdejšího soudu jednoznačně vyplývá, že **všichni vlastníci přičleňovaných pozemků měli být účastníky řízení o uznání honitby,** a to s ohledem na dotčení jejich vlastnických práv. O tom, že tito vlastníci měli být vzati jako účastníci řízení o uznání obory, není podle soudu pochyb. Nevzniklo-li v daném případě honební společenstvo, jež by vlastníky pozemků coby právnická osoba absorbovalo, je nutno na každého jednoho z nich pohlížet jako na účastníka řízení ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 správního řádu z roku 1967. V situaci, kdy je rozhodnuto, že na pozemku ve vlastnictví jednoho subjektu bude hospodařit subjekt jiný, lze nepochybně považovat za dotčení práv subjektu, jenž je vlastníkem. V konkrétním případě jde o zásah o to intenzivnější, že na pozemcích soukromých subjektů byla uznávána obora, která je ze své podstaty uzavřeným areálem a kromě běžných omezení zásahů do vlastnického práva spojených s výkonem práva myslivosti zde dochází ještě ke ztížení přístupnosti pozemku. Z tohoto závěru tedy vyplývá, že mj. všichni majitelé přičleňovaných pozemků označení jako „Soukromí vlastníci“ s celkovou výměrou jejich pozemků 112,2229 ha měli být účastníky předmětného správního řízení, stejně tak jako majitelé označení jako „Neznámí“ s celkovou výměrou jejich pozemků 6,7890 ha, kterým by měl být případně (za splnění zákonem vymezených podmínek) ve smyslu ustanovení § 16 správního řádu z roku 1967 ustanoven správním orgánem opatrovník pro ochranu jejich vlastnických práv. Vzhledem k nespornému faktu, že jediným účastníkem předmětného správního řízení vedoucím k vydání rozhodnutí o uznání honitby pak byly Lesy České republiky, s.p. a nikdo jiný, vyvstává pro dané rozhodnutí otázka nabytí právní moci předmětného rozhodnutí o uznání honitby vzhledem k jasné existenci opomenutých účastníků správního řízení.

[46] Zdejší soud sice konstatuje, že na rozhodnutí o uznání honitby je uvedena doložka právní moci, a to na den 19. 4. 1993, nicméně k tomu, aby soud mohl postavit najisto, že rozhodnutí nabylo právní moci, tak k tomuto zásadně nepostačuje konstatování, že na rozhodnutí správního orgánu byla vyznačena doložka právní moci, protože již Ústavní soud ve svém stanovisku dne 20. 10. 1998, Pl. ÚS - St. 8/98, konstatoval, že tato doložka není nevyvratitelná za situace, kdy byla vyznačena nesprávně; stejně tak není vyloučeno z prokázaného nabytí právní moci takového rozhodnutí vycházet, aniž je doložka formálně vyznačena.

[47] Obdobně judikoval Nejvyšší správní soud v rozhodnutí ze dne 26. 4. 2007, č.j. 4 As 76/2006-46, když uvedl, že „Podle § 52 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení

(správní řád), ve znění pozdějších předpisů, rozhodnutí, proti kterému se nelze odvolat (podat rozklad), je v právní moci. Podle § 54 odst. 2 téhož zákona odvolání je třeba podat ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, nestanoví-li jinou lhůtu zvláštní právní předpis. Z citovaných ustanovení vyplývá, že vyznačí-li správní orgán prvního stupně na svém rozhodnutí doložku právní moci, vychází z předpokladu, že se účastníci řízení proti tomuto rozhodnutí již nemohou odvolat. Lhůta pro podání odvolání se však odvíjí od oznámení, resp. doručení prvoinstančního rozhodnutí účastníkovi řízení, přičemž včasnost odvolání neposuzuje správní orgán prvního stupně, ale orgán odvolací. Vyznačení doložky právní moci tak vyjadřuje pouze domněnku žalovaného o tom, že lhůta pro podání odvolání marně uplynula, stěžovatelce ovšem v podání odvolání nebránilo.“

[48] K charakteru doložky právní moci se dále Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozhodnutí ze dne 16. 11. 2004, č. j. 1 As 28/2004-109, když uvedl, že „Doložka právní moci není právní skutečností, která by zakládala, měnila nebo rušila právní vztahy; je ale úředním osvědčením o právní skutečnosti (o právní moci). Této doložce přitom svědčí presumpce správnosti a účastník řízení není povinen zkoumat a ověřovat údaje v ní obsažené. Nesprávné vyznačení doložky právní moci tedy účastníky řízení uvádí v omyl, jehož důsledkem může být i omezení na jejich právech a může jim z toho vzejít újma.“

[49] Jak ze shora uvedeného vyplývá, doložka právní moci je toliko osvědčením právní moci, neboť právní moc samotného rozhodnutí nastává splněním zákonných předpokladů pro nabytí právní moci.

[50] Zdejší soud pak konstatuje, že předmětné rozhodnutí o uznání honitby by nabylo právní moci, jestliže by se proti němu nešlo odvolat (§ 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967), přičemž odvolání měl právo podat účastník řízení, a to do 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (§ 53 a § 54 odst. 2 správního řádu z roku 1967). Ze skutkového stavu, tak jak byl popsán výše a jak vyplývá z provedeného dokazování, je zřejmé, že celé řadě účastníků správního řízení (všichni vlastníci označení jako „Soukromí vlastníci“ s celkovou výměrou jejich pozemků 112,2229 ha a všichni vlastníci označení jako „Neznámí“ s celkovou výměrou jejich pozemků 6,7890 ha) předmětné rozhodnutí doručeno (oznámeno) nebylo, resp. není z předložených podkladů zřejmé, že by tomu tak bylo, a kdy přesně. Soud tedy musel řešit otázku značně obtížnou a pro praxi dalekosáhlou: zda v tomto konkrétním případě je vůbec možné, aby rozhodnutí nabylo právní moci ve smyslu ustanovení § 52 odst. 1 správního řádu z roku 1967, a případně za splnění jakých podmínek.

[51] V nynějším případě je situace podle posouzení soudu následující. Řízení před správním orgánem bylo skončeno rozhodnutím, jež správní orgán má za konečné a také pravomocné. Zdejší soud jasně výše konstatoval, že výše uvedení vlastníci přičleňovaných pozemků jsou (resp. měli být) účastníky řízení. Ve vztahu k právní moci vydaného rozhodnutí je tedy deklarovaná právní moc tohoto vydaného rozhodnutí otřesena. Došlo tu ke zřejmé vadě řízení a je třeba posoudit její vliv na zákonnost řízení i zákonnost rozhodnutí samotného. Pro stanovení právní moci rozhodnutí je třeba vyřešit otázku skutkovou, a to především v tom, zda a kdy (případně jestli vůbec) vlastníci přičleňovaných pozemků získali dostatečný

a věrohodný poznatek o obsahu rozhodnutí, které bylo v řízení vydáno, tedy kdy v jejich případě nastala alespoň fikce doručení předmětného rozhodnutí o uznání honitby.

[52] Otázkou opomenutých účastníků správního řízení a vlivu takovéto vady na právní moc vydaného rozhodnutí v reáliích správního řádu z roku 1967 se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 1838/2009 Sb.), podle kterého: „právní moc rozhodnutí není zvrácena jen tím, že při oznamování rozhodnutí byl opomenut účastník, jsou-li splněny dva předpoklady: Prvý předpoklad je splněn, lze-li **postavit najisto**, že opomenutý účastník seznal s dostatečnou jistotou a včas obsah vydaného rozhodnutí, především tedy, kdy a kým bylo vydáno, jak jej lze identifikovat, jakým způsobem a v jakém rozsahu mu takové rozhodnutí zasahuje do práv, a měl tedy účinnou možnost se proti němu účinně bránit oprávněnými prostředky. Obvykle tu půjde o případy, kdy se opomenutý účastník s obsahem rozhodnutí seznámil prostřednictvím jiné osoby, nebo se s ním seznámil jinak, a to prokazatelně a v rozsahu potřebném pro účelnou obranu proti němu (nahlížením do spisu v jiné procesní roli atp.). Druhý předpoklad je **časový moment**, spočívající v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci. Za těchto (přísně posouzených) předpokladů bude nedostatek samotného formálního doručení **zhojitelnou procesní vadou** (neboť doručení je v takovém případě skutečně jen otázkou dodržení formy bez věcného reflexu), zpravidla nepřekážející tomu, aby rozhodnutí neztratilo vlastnost, nazývanou právní mocí. Takovou procesní vadu zhojí správní orgán tím, že stejnopis rozhodnutí účastníkovi vydá (bez právních účinků doručení, které by znamenaly počátek běhu lhůt pro podání oprávněných prostředků). Dále je třeba si uvědomit, že možnost v předešlém výkladu nastíněnou (že tedy opomenutému účastníkovi, který obsah rozhodnutí znal, lze rozhodnutí toliko dodat, aniž by pozbylo právní moci), naprosto nelze nadužívat: dochází tu sice ke střetu zpravidla rovnocenných práv, ale výhoda, poskytovaná účastníkům, kteří nabyli práva podle pravomocného rozhodnutí, může převážet jen tam, kde lze spravedlivě a zcela bezpečně mít za to, že opomenutý účastník měl dostatečnou a účinnou šanci se bránit, kdy věděl bez rozumných pochyb, že (a kdy, čím a jak) mu bylo zasaženo do jeho vlastních práv. Nebude tedy na místě favorizovat účastníka, který – ač prokazatelně a v dostatečném rozsahu věděl, že se mu stala újma na právech vydáním rozhodnutí v řízení, v němž byl opomenut – proti tomu včas nezasáhl (z liknavosti, z důvodů spekulacních, pro zamýšlenou budoucí šikanu třetích osob), nebo prostě proto, že se zásahem do svých vlastních práv původně souhlasil (má tu místo zásada klasické římské jurisprudence *volenti non fit iniuria*, neboli „svolnému se neděje bezpráví“).“ Zdejší soud shledává, že aplikace výše nastíněného postupu na nyní řešený případ je nepoužitelná, a to zejména z důvodu nemožnosti naplnění druhého předpokladu, a to časového momentu spočívajícího v tom, že opomenutý účastník rozhodnutí v naznačeném rozsahu seznal v době, kdy ještě ostatní účastníci nemohli vycházet z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci. Vzhledem k faktu, že doložka právní moci byla vyznačena na den 19. 4. 1993 a nejpozději v tento den vycházely Lesy České republiky, s.p., z toho, že rozhodnutí nabylo právní moci, tak je jisté, že se všichni opomenutí účastníci (a to zejména ti vlastníci, kteří jsou označení jako „Neznámí“ s celkovou výměrou jejich pozemků 6,7890 ha) nemohli seznámit s dostatečnou jistotou s obsahem vydaného rozhodnutí. Je tedy zřejmé, že nemohly být naplněny předpoklady uvedené ve výše citovaném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu a otázka právní moci nemůže být tímto způsobem vyřešena.

[53] Zdejší soud pak pro tuto situaci opětovně v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, konstatuje, že vzhledem k tomu, že nejsou splněny všechny uvedené předpoklady, tak „nepostačí, že opomenutý účastník o faktu existence rozhodnutí věděl (ale s jeho obsahem se včas seznámit nemohl), nebo dokonce jen to, že vědět měl a mohl: k obraně proti vrchnostenskému zásahu do práv je jistě spravedlivé tolerovat vyšší míru případné indolence dotčených osob. Samozřejmě nepostačí ani pouhá povědomost o tom, že řízení probíhalo. To musí platit zcela bez výjimky především tam, kde na obsah rozhodnutí nelze usoudit jen z pouhé informace o faktu, že řízení proběhlo nebo že rozhodnutí bylo vydáno (územní rozhodnutí, stavební povolení, různé koncese atp., tedy tam, kde lze oprávněně předpokládat připojení podmínek, různou intenzitu zásahu do práv, obecně tedy složitější úpravu právních a skutkových poměrů).“

[54] Při aplikaci všech výše uvedených závěrů na nyní posuzovanou věc musel zdejší soud zkoumat, jestli vyžádaný spisový materiál (který byl proveden na nařízeném soudním jednání) poskytuje dostatečnou odpověď na následující otázky, které jsou klíčové pro stanovení právní moci rozhodnutí o uznání honitby:

- Jaké všechny osoby měly být účastníky předmětného správního řízení?
- V jaký přesně stanovený okamžik se každá z těchto osob (každý jednotlivý opomenutý účastník správního řízení) prokazatelně dozvěděla o existenci a také o obsahu rozhodnutí o uznání honitby?

[55] Z provedeného dokazování však odpověď na tyto otázky nevyplynula, jelikož obsah spisové dokumentace je těchto informací prostý. Zdejší soud nemá v tomto soudním řízení dostatečné podklady pro to, aby mohl najisto postavit, kdy (a jestli vůbec) rozhodnutí o uznání honitby nabylo právní moci. Tyto skutečnosti musí v první řadě zjistit, posoudit a řádně zdůvodnit správní orgán; nejde tu ale o rozhodování ve volné úvaze. Správní orgán tedy musí najisto identifikovat každého jednotlivého opomenutého účastníka správního řízení o uznání honitby, a poté musí určit přesný časový okamžik, kdy tomuto jednotlivému účastníkovi bylo rozhodnutí o uznání honitby doručeno, případně kdy nastala fikce doručení u každého jednotlivého opomenutého účastníka. Prokáže-li se tedy, že účastník získal řádnou vědomost o obsahu rozhodnutí (třebas i po měsících či letech od jeho vydání), tak teprve okamžikem získání této vědomosti se vytváří fikce, že tímto okamžikem mu bylo rozhodnutí oznámeno a že tedy teprve od tohoto okamžiku proti němu mohl podat odvolání. Teprve poté bude moci být najisto postaven přesný časový okamžik právní moci rozhodnutí o uznání honitby. V přezkoumávané věci je zřejmé, že takto nastíněný postup bude z pohledu správního orgánu nejnáročnější zejména ve vztahu k těm vlastníkům, kteří jsou označení jako „Neznámí“ s celkovou výměrou jejich pozemků 6,7890 ha. Bez toho, aby soud předjímal rozhodnutí správních orgánů, může nastat situace, kdy správní orgán nebude schopen prokázat doručení (byť jen fikcí) každému jednotlivému opomenutému účastníkovi správního řízení. Dospěje-li správní orgán k tomuto závěru, že naznačené předpoklady k „setrvání“ právní moci splněny nebyly a rozhodnutí v právní moci pro opomenutí účastníka nenabylo (fikce oznámení nenastala), nezbývá, než řádně doručit vydané rozhodnutí každému takovému opomenutému účastníkovi (případně ustanovenému opatrovníkovi), **kterému tím počne běžet lhůta pro odvolání** (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118). Není tedy vyloučeno, že i rozhodnutí, které správní

orgán i ostatní účastníci řízení mají za pravomocné, může být účinně napadeno opomenutým účastníkem řízení bez ohledu na dobu, která uběhla ode dne, vyznačeného jako den právní moci (v daném případě téměř 24 let).

[56] Zdejší soud zcela v souladu se závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2009, č. j. 2 As 25/2007-118, konstatuje, že „Z práva nelze dovodit, že účinky rozhodnutí vydaného veřejnou mocí (a tedy vznik subjektivních práv a povinností) mohou jen pouhým během času nastat vůči tomu, kdo v rozporu se zákonem nemohl vykonávat práva účastníka v řízení, v němž takové rozhodnutí bylo vydáno, neznal obsah rozhodnutí, nemohl se procesu účastnit a nemohl se proti jeho vydání bránit prostředky, které mu procesní předpis umožňuje. Nelze dovodit ani to, že nesprávné vyznačení právní moci na rozhodnutí za situace, kdy některému účastníkovi rozhodnutí nebylo oznámeno, může mít pro takového účastníka fatální důsledky jen proto, že od nesprávného vyznačení právní moci uběhla dlouhá doba. A naopak: nelze na újmu ostatních účastníků řízení zvrátit právní moc rozhodnutí jen proto, že některému (opomenutému) účastníkovi nebylo rozhodnutí řádně formálně oznámeno (doručeno), jestliže přitom takový účastník obsah rozhodnutí znal buď fakticky (např. pošta vydala zásilku s rozhodnutím nesprávně sousedovi, rozhodnutí nebylo doručeno do vlastních rukou), nebo proto, že si takovou vědomost zjednal z jiného zdroje (např. od jiného účastníka řízení, který mu předal kopii rozhodnutí, s rozhodnutím se seznámil v jiné věci, nahlížením do spisu v pozdější době atd.). V takovém případě nastává fikce oznámení, a od ní se odvíjí běh lhůt stejně tak, jako by došlo k oznámení řádnému. K tomu je však zapotřebí, aby toto faktické „oznámení“ mělo pro opomenutého účastníka řízení zásadně stejnou informační hodnotu jako oznámení řádně procesně učiněné; je přirozeně zapotřebí – neboť tu chybí obvyklý průkaz doručení (doručenka) – ustavit okamžik faktického oznámení co nejspolehlivěji; v praxi pak zřejmě tak, že bude určen nejpozdější den, ve kterém opomenutý účastník nabyl potřebné vědomosti; pochybnost tu prospívá tomu, kdo byl opomenut.“

[57] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2003, sp. zn. 2 A 1114/2002 (publikován ve Sbírce NSS pod č. 166/2004 Sb.): „Plynou-li v řízení před správním orgánem ze soustředěných důkazů (kopií listin) rozpory a neúplnosti, které brání potřebnému zjištění skutečného stavu věci, nebyly-li v řízení předloženy originální doklady a nebyl-li ani učiněn pokus o jejich zjištění a předložení, trpí takové řízení vadami, pro které je zpravidla třeba napadené rozhodnutí zrušit [§ 76 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s.].“ Podle ustanovení § 101e odst. 3 s.ř.s. se mj. ustanovení § 76 v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy použije přiměřeně.

[58] Zdejší soud si je plně vědom toho, že v nynější věci posuzuje zákonnost vydání opatření obecné povahy, kterým se nařizuje zákaz vstupu do honitby Obora Radějov. Nicméně zdejší soud opakuje a zdůrazňuje, že nemůže být vydáno opatření obecné povahy k předmětu právních vztahů (honitba), o jehož samotné existenci panují značné a odůvodněné pochybnosti, a jehož existence nebyla a nemohla být v průběhu tohoto soudního řízení prokázána. Zdejší soud také zdůrazňuje, že již v původním řízení při vydání napadeného opatření obecné povahy měl odpůrce tyto skutečnosti (samotnou fakticitu existence honitby Obora Radějov) zkoumat, jelikož pro něj tato sporná otázka nebyla neznámou (viz jak rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 3. 2012, č. j. 30A 7/2011-60, tak také závěry Veřejného ochránce práv ve věci šetření z vlastní iniciativy – Obora Radějov vedený pod sp. zn. VOP

1206/2009, se kterými byl odpůrce prokazatelně seznámen) a před vydáním napadeného opatření obecné povahy měl posoudit existenci samotné honitby.

[59] Soudy při přezkumu opatření obecné povahy postupují podle zásad proporcionality a zdrženlivosti (viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2007, č. j. 2 Ao 2/2007-7). Jak zdejší soud výše podrobně zdůvodnil, shledal v napadeném opatření obecné povahy, resp. v řízení, které vydání předmětného opatření obecné povahy předcházelo, tak zásadní vady, pro které ho bylo třeba zrušit. Vzhledem ke kontextu výroku opatření obecné povahy krajský soud měl za to, že tyto vady postihují napadené opatření jako celek, a proto rozhodl o jeho zrušení v plném rozsahu, jak je ve výroku I. tohoto rozsudku uvedeno. Za této procesní situace a podle již citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98, soud není povinen (a ani by to v dané věci nedávalo žádný význam) aplikovat další kroky algoritmu a vypořádávat se s dalšími návrhovými body.

V. Shrnutí a náklady řízení

[60] Ze shora uvedených důvodů krajský soud rozhodl o zrušení napadeného opatření postupem podle § 101d odst. 2 s.ř.s.

[61] Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu mezi účastníky je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 věta první s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníku, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byli úspěšní navrhovatelé zastoupeni advokátem, tak jim přísluší právo na náhradu nákladů řízení dle Vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění k datu podání jednotlivých podání (§ 15 advokátního tarifu), které představuje odměna za právní zastoupení advokátem (tarifní hodnota dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu), a to za 2x6 úkonů právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí zastoupení, návrh, replika, vyjádření ke kasační stížnosti, triplika na vyjádření odpůrce a účast na jednání dne 1. 3. 2017), a 2x1 úkon právní služby účtované v poloviční výši dle § 11 odst. 3 ve spojení s § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu (vyjádření k návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti), a to vše snížené o 20 % (§ 12 odst. 4 advokátního tarifu – v dané věci 2 navrhovatelé) a 14x režijní paušál dle § 13 advokátního tarifu, celkově ve výši vyčíslené na částku 37.680 Kč (zástupce navrhovatelů neprokázal, že je plátcem DPH a tato skutečnost není ani zřejmá z veřejných rejstříků); dále pak v souvislosti s účastí na nařízeném soudním jednání dne 1. 3. 2017 náleží náhrada nákladů řízení za promeškaný čas advokáta, a to za cestu z Prahy do Brna a zpět a to za 9x započatou půlhodinu promeškaného času, již odpovídá dle § 14 odst. 3 advokátního tarifu náhrada nákladů řízení ve výši 900 Kč a dále soud přiznává prokázané cestovné právního zástupce navrhovatelů ve výši 179 Kč. Konečně pak soud přiznává zaplacené soudní poplatky ve výši 2 x 5.000 Kč. Vše tedy v souhrnu vyčíslené na částku 48.759 Kč, kterou je odpůrce povinen uhradit navrhovatelům v soudem stanovené třicetidenní lhůtě k rukám jejich právního zástupce.

[62] Osoby zúčastněné na řízení nemají v řízení před zdejším soudem právo na náhradu nákladů řízení, protože soud osobám zúčastněným na řízení neuložil žádnou povinnost,

nebylo proto možné jim přiznat právo na náhradu nákladů řízení, jelikož jim žádné náklady ve smyslu § 60 odst. 5 věta první s.ř.s. nevznikly.

[63] Vzhledem k faktu, že osoba zúčastněná na řízení 1) byla v řízení před Nejvyšším správním soudem v pozici úspěšného účastníka řízení, když k její kasační stížnosti byl rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 2. 2016, č. j. 65A 2/2015-126, rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016-72, zrušen, má ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem. Jelikož byla osoba zúčastněná na řízení 1) zastoupena advokátem, tak ji přísluší právo na náhradu nákladů řízení dle Vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění k datu podání jednotlivých podání (§ 15 advokátního tarifu), které představuje odměna za právní zastoupení advokátem (tarifní hodnota dle § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu), a to za 2 úkony právní služby dle § 11 odst. 1 advokátního tarifu (převzetí zastoupení a kasační stížnost) a 2x režijní paušál dle § 13 advokátního tarifu, celkově ve výši vyčíslené na částku 6.800 Kč, tj. 8.228 Kč, jelikož právní zástupce osoby zúčastněné na řízení 1) prokázal, že je plátcem DPH, a dále pak zaplacený soudní poplatek ve výši 5.000 Kč. Vše tedy v souhrnu vyčíslené na částku 13.228 Kč, kterou je odpůrce povinen uhradit osobě zúčastněné na řízení 1) v soudem stanovené třicetidenní lhůtě k rukám jejího právního zástupce.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

V Brně dne 8. března 2017

JUDr. Jaroslava Skoumalová
předsedkyně senátu