



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci navrhovatelů: **a) Ing. S. J., b) P. D.**, oba zastoupení JUDr. Jaromírem Kyzourem, advokátem se sídlem Školská 694/32, Praha 1, proti odpůrci: **Městský úřad Veselí nad Moravou**, se sídlem tř. Masarykova 119, Veselí nad Moravou, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Leoš Novotný, a. s.**, se sídlem Řehořova 908/4, Praha 3, zastoupená JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem se sídlem Kvítková 1569, Zlín, **II) Obec Radějov**, se sídlem Radějov 130, Radějov, ve věci návrhu na zrušení 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, v řízení o kasačních stížnostech odpůrce a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 2016, č. j. 65 A 2/2015 – 126,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 2. 2016, č. j. 65 A 2/2015 – 126, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 24. 2. 2016, č. j. 65 A 2/2015 – 126, shledal Krajský soud v Brně (dále jen „krajský soud“) 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 (dále jen „napadené opatření obecné povahy“), nicotným.

[2] V odůvodnění rozsudku se krajský soud nejprve zabýval aktivní žalobní legitimací navrhovatelů. Podle § 101a odst. 1 s. ř. s. je aktivní legitimace navrhovatele založena na tvrzení o dotčení jeho subjektivních práv opatřením obecné povahy. S odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 – 120 (publ. pod č. 1910/2010 Sb. NSS), krajský soud konstatoval, že aktivní procesní legitimace je dána tehdy, bude-li navrhovatel logicky konsekventně a myslitelně tvrdit možnost dotčení jeho právní sféry příslušným opatřením obecné povahy. Krajský soud dále citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2010, č. j. 7 Ao 6/2010 – 44 (publ. pod č. 2464/2012 Sb. NSS), který se zabýval aktivní procesní legitimací v souvislosti s opatřením obecné povahy (návštěvní řád), které omezovalo vstup na určitá území Národního parku Šumava. Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že *„[d]otčen 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. (...) 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“*. V posuzované věci se jednalo o obdobnou situaci, a proto krajský soud shledal, že oba navrhovatelé jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu.

[3] Následně se krajský soud obsáhle zabýval možností prohlásit opatření obecné povahy za nicotné. Na podkladě jednoznačného zákonného odkazu v § 101b odst. 4 s. ř. s. na § 76 odst. 2 s. ř. s., který se zabývá nicotností správních rozhodnutí, a s přihlédnutím k dosavadní judikatuře a názorům odborné literatury krajský soud dovodil, že opatření obecné povahy lze prohlásit za nicotné. Následně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, která soustavně dovozuje, že vydáním správního rozhodnutí správním orgánem jednajícím mimo svou pravomoc dochází k nicotnosti předmětného rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001 – 46, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2004, č. j. 5 Afs 19/2004 – 53). Krajský soud na tomto podkladě vyhodnotil, že není důvodu postupovat odlišně při posuzování opatření obecné povahy.

[4] V poslední části rozsudku se krajský soud zabýval pravomocí odpůrce vydat napadené opatření obecné povahy. Nejprve uvedl, že v otázkách určení, zda má být úkon správního orgánu vydán podle části šesté zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), je třeba vždy posuzovat jak formální, tak materiální znaky předmětného aktu. Judikatura Nejvyššího správního soudu se dlouhodobě přiklání spíše k materiálnímu pojetí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 – 100, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 – 49). Následně se krajský soud podrobně zabýval usnesením Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65. Uvedený právní názor obstál i v řízení před Ústavním soudem (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11).

pokračování

[5] V posuzované věci se jednalo o určení formy aktu vydávaného na podkladě § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“). Uvedené ustanovení umožňuje orgánu státní správy myslivosti na žádost uživatele honitby nařídít přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby. Dané ustanovení však mlčí o formě tohoto aktu. Krajský soud proto odkázal na § 66 zákona o myslivosti, který stanoví, že orgány státní správy myslivosti ve vymezených případech, mezi něž se řadí i omezení nebo zákaz vstupu do honitby, vydávají rozhodnutí. Vycházeje z dané právní úpravy krajský soud uvedl, že zákon o myslivosti předepisuje jednoznačně (tj. bez možnosti jakékoliv eventuality) formu aktu vydávaného v řízení podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, a proto odpůrce nemůže v posuzované věci vydat opatření obecné povahy. Krajský soud tedy uzavřel, že v nyní řešené věci měl odpůrce vydat správní rozhodnutí, a nikoliv opatření obecné povahy, neboť k tomu neměl potřebnou pravomoc. Napadané opatření obecné povahy proto prohlásil za nicotné.

[6] Nad rámec uvedeného krajský soud pro úplnost zvážil materiální posouzení předmětného aktu, jak je aplikováno v judikatuře Nejvyššího správního soudu. Dle této judikatury musí být kumulativně naplněny následující materiální znaky opatření obecné povahy: závaznost; obecní adresáti; konkrétní předmět a neexistence zákonné překážky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 – 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS). Krajský soud uvedl, že řízení o vydání opatření obecné povahy se zahajuje vždy z moci úřední, čímž není vyloučeno, aby takto bylo postupováno na základě podnětu zvenčí. Nicméně v posuzovaném případě § 9 odst. 3 zákona o myslivosti stanoví, že přiměřené omezení nebo další zákazy lze naříditi toliko na žádost uživatele honitby. Pokud zákon o myslivosti stanoví, že se předmětná procedura může zahájit pouze na žádost uživatele honitby, je třeba postupovat v souladu s ustanoveními upravujícími správní řízení. Opatření obecné povahy totiž nelze vydat na žádost konkrétně vymezeného subjektu, neboť správní orgán musí mít určitý prostor k tomu, aby podnět zvenčí veřejné správy sám posoudil. V daném případě však prostor pro úvahu správního orgánu chybí. Předmětný akt ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o myslivosti tak, jak je nyní zákonem upraven, není podle krajského soudu opatřením obecné povahy ani z materiálního hlediska, jelikož chybí poslední výše uvedený znak, a sice neexistence zákonné překážky.

II. Kasační stížnost odpůrce a osoby zúčastněné na řízení I) a vyjádření navrhovatelů

[7] Osoba zúčastněná na řízení I) [dále jen „stěžovatel I)“] v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. V kasační stížnosti ze dne 1. 4. 2016 namítá důvody týkající se věcného přezkumu opatření obecné povahy. Mínil, že vydání správního rozhodnutí dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je v daném typu případů z povahy věci vyloučeno. Opatření orgánu státní správy myslivosti omezující nebo zakazující vstup do honitby je směřováno vůči neurčitě vymezenému okruhu adresátů. Právě z důvodu neurčitosti účastníků řízení je vyloučeno vydání správního rozhodnutí. Stěžovatel I) proto nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by nebyla dána pravomoc odpůrce opatření obecné povahy vydat. Krajský soud měl při rozhodování upřednostnit materiální posouzení před formálním. Stěžovatel I) zdůrazňuje, že tímto směrem se ubírá i judikatura Nejvyššího správního soudu, která stanoví, že rozhodným kritériem při

posuzování formy aktu ve sporných případech není existence výslovného zákonného odkazu, nýbrž obsah napadeného správního aktu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2015, č. j. 7 As 249/2014 – 102). Stěžovatel I) také upozorňuje na skutečnost, že smyslem § 66 zákona o myslivosti, ze kterého krajský soud dovozuje formu aktu, nebylo závazně stanovit příslušnou formu, ale podmínit vydání aktu v určitých případech dohodou s orgány ochrany přírody. Navíc je nutné zdůraznit, že zákon o myslivosti je účinný od roku 2002, tedy od doby, kdy ještě nebyl platný současný správní řád. Předchozí správní řád z roku 1967 institut opatření obecné povahy neznal. Je tedy pochopitelné, že zákonodárce na tuto formu správního aktu nepamatoval. Uvedené lze podpořit i zněním projednávané novely zákona o myslivosti, která pro nařízení omezení nebo zákazu vstupu do honitby již stanoví formu opatření obecné povahy. Na základě výše uvedeného stěžovatel I) navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[8] Druhou kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu podal odpůrce [dále jen „stěžovatel II“]. V kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnil důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Obdobně jako stěžovatel I) namítá, že se krajský soud ve svém rozsudku přiklonil k formálnímu pojetí opatření obecné povahy v rozporu s judikaturou Ústavního soudu. Ve své judikatuře Ústavní soud zdůrazňuje, že netoleruje obecným soudům příliš formální přístup. Dále opakovaně uvádí, že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním výkladu. Na podkladu materiálního pojetí se stěžovatel II) domnívá, že měl pravomoc vydat v posuzované věci opatření obecné povahy. Stěžovatel II), obdobně jako stěžovatel I), poukazuje na historický vývoj zákona o myslivosti ve vztahu ke správnímu řádu, jakož i na projednávanou novelu zákona o myslivosti. Na závěr stěžovatel II) uvádí, že vydáním individuálního správního aktu nelze dosáhnout obdobného cíle jako vydáním opatření obecné povahy. Je nemožné vymezit okruh účastníků v případě, kdy se má jednat o plošný zákaz pro všechny, a proto nelze správním rozhodnutím dosáhnout požadovaného cíle. Na základě uvedeného také stěžovatel II) navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Navrhovatelé a) a b) (dále jen „navrhovatelé“) ve vyjádření ke kasační stížnosti rozebírají problematiku vydání správního rozhodnutí podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, zejména se zaměřují na určení hranice mezi rozhodnutím vydaným v řízení s velkým počtem účastníků a opatřením obecné povahy. Na rozdíl od stěžovatelů však dospívají k názoru, že vydání správního rozhodnutí dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti není vyloučeno, byť připouštějí možné problémy při vymezení účastníků. Nicméně dále dodávají, že i dnes po přijetí správního řádu je forma rozhodnutí podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nejednotná, přičemž převažuje spíše vydávání správních rozhodnutí. K otázce materiálního pojetí navrhovatelé odkazují na nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07, kdy se Ústavní soud přiklonil k materiálnímu pojetí zejména proto, aby účastníkům zajistil efektivní ochranu jejich práv, neboť se jednalo o posouzení, zdali se jedná o obecně závaznou vyhlášku nebo opatření obecné povahy. V posuzovaném případě je situace odlišná, neboť obě možné formy aktu zajišťují dostatečnou soudní ochranu. Navrhovatelé připouštějí, že existuje určité napětí mezi formou a obsahem aktu, nicméně

pokračování

se nejedná o nakolik zásadní rozpor, který by odůvodňoval odklon od zákonem stanovené formy. Navrhovatelé dále nesouhlasí s odkazem na připravenou novelu mysliveckého zákona, protože chystaná novela nemůže sloužit jako relevantní zdroj pro interpretaci, neboť v legislativním procesu může dostat mnohých změn a nemusí být vůbec přijata. Na závěr navrhovatelé upozorňují na procesní pochybení při vydávání opatření obecné povahy. Poukazují na skutečnost, že o posuzované věci bylo vedeno nejprve správní řízení, které se bez řádného ukončení transformovalo do řízení o vydání opatření obecné povahy. Vzhledem k výše uvedenému navrhovatelé navrhuji zamítnutí obou kasačních stížností. Pokud tak Nejvyšší správní soud neučiní, navrhuji, aby Nejvyšší správní soud sám zrušil opatření obecné povahy z důvodu uvedených procesních pochybení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasačních stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnili stěžovatelé v podaných kasačních stížnostech, přitom sám neshledal vady uvedené v odstavci 3, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[11] Podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti: *„Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídít přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních nebo zájmových činností. Uvedená opatření se nevztahují na hospodářskou činnost vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků.“*

[12] V § 66 zákona o myslivosti se stanoví: *„Orgány státní správy myslivosti vydávají rozhodnutí, jimiž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny podle § 3 odst. 1 a 2, § 4 odst. 1 a 2, § 5 odst. 1 písm. d), § 5 odst. 2, § 7, § 9 odst. 3 a 4, § 36 odst. 1, § 39, 40, § 41 odst. 1 a § 44 odst. 2, jen po dohodě s orgány ochrany přírody, pokud zvláštní právní předpisy o ochraně přírody a krajiny nestanoví jinak.“*

[13] Krajský soud napadeným rozsudkem shledal předmětné opatření obecné povahy nicotným z důvodu nedostatku pravomoci stěžovatele II) k jeho vydání. Při svých úvahách vycházel zejména z výše uvedené právní úpravy a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65. V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval posouzením materiální povahy správního aktu a uvedl, že *„[ú]vahy soudu o tom, zda napadený akt je opatřením obecné povahy či nikoliv, jsou namístě, pokud ovšem zákonné pojmenování takového aktu zcela chybí, či pokud došlo k zásadní změně právní úpravy, přičemž chybějí výslovná přechodná ustanovení. Rozhodujícím kritériem pro posouzení, zda se jedná o opatření obecné povahy, nemůže být pouze to, zda daný akt za opatření obecné povahy výslovně označuje příslušný zákon. To však neznamená, že jakýkoli akt, který není zákonem označen za opatření obecné povahy, který kdokoli napadne jako „opatření obecné povahy“, může být v tomto smyslu podroben přezkumu správního soudu. Brání tomu existence výslovné zákonné úpravy formy daného právního aktu.“* Z této úvahy Nejvyšší správní soud dovodil následující právní závěr: *„Jestliže zákon (popř. ústavní zákon) výslovně stanoví formu příslušného právního aktu, a tato forma je dodržena, není tu zpravidla prostor pro jiné soudní hodnocení povahy takového aktu. Výjimečně se tak může stát za situace, kdy tato právní úprava*

doznala později podstatné změny ... Projeví-li zákonodárce jednoznačně vůli, aby právní akt byl vydán v určité formě, a při této vůli setrvá, nemůže soud ve správním soudnictví tuto formu zvrátit. Pokud by si obecný soud takovou pravomoc osvojil, narušil by principy dělby moci a právní jistotu. Mimo zákonodárce samého je to pouze Ústavní soud, který – aniž by svou pravomoc překročil - může zasáhnout v případě, kdy by právem stanovená forma aktu neodpovídala jeho obsahu.“. Uvedený rozsudek byl potvrzen i usnesením Ústavního soudu ze dne 17. 4. 2013, sp. zn. III. ÚS 1085/11.

[14] Výše uvedené judikатурní závěry však nevedou v nyní projednávaném případě k závěru, k němuž dospěl krajský soud. Důvod, pro který krajský soud na posuzovanou věc aplikoval usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č. j. 8 Ao 7/2010 – 65, spočíval na právním názoru, že zákon o myslivosti jednoznačně stanovil formu aktu, který má být na podkladě § 9 odst. 3 zákona o myslivosti vydán. Tomuto závěru však nelze přisvědčit.

[15] Při výkladu § 9 odst. 3 ve vztahu k § 66 zákona o myslivosti je nezbytné vycházet ze dvou hledisek. Prvním hlediskem je historický vývoj právní úpravy. Jak namítali oba stěžovatelé, zákon o myslivosti vstoupil v platnost v roce 2001, účinným byl od roku 2002. Nový správní řád, který výslovně zakotvil institut opatření obecné povahy, vstoupil v platnost v roce 2005 a účinnosti nabyl v roce 2006. Posuzovaná ustanovení zákona o myslivosti nebyla do nynějška novelizována. Je tedy zřejmé, že nelze jednoznačně dovodit vůli zákonodárce stanovit v posuzované věci jen a výlučně formu správního rozhodnutí pro akt vydávaný podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, neboť v době tvorby zákona nebyl v našem právním řádu institut opatření obecné povahy výslovně zakotven. Jinak řečeno, historický zákonodárce zřejmě v době, kdy zákon o myslivosti schvaloval, žádným zvláštním způsobem o formě tohoto aktu nepřemýšlel. Spokojil se zřejmě s tím, co stanovily pro dané situace obecné předpisy o správních aktech té doby, v níž byl zákon o myslivosti schválen. Pozdější právní úprava zavedla opatření obecné povahy jako novu formu správního aktu na pomezí mezi abstraktním a konkrétním správním aktem. Je zjevné a bude dále detailně vyloženo, že na situace upravené § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je právě tato forma správního aktu s ohledem na jejich povahu a podstatu (okruh potenciálních adresátů aktu je neurčitý) velmi dobře použitelná (vedle ní by jistě bylo možno v těchto situacích vydávat i vyhlášky či jiné závazné abstraktní správní akty). Proto za účinnosti nového správního řádu, jenž institut opatření obecné povahy zná, samotné znění § 66 zákona o myslivosti nebrání tomu, aby akty podle § 9 odst. 3 tohoto zákona vydávány formou opatření obecné povahy.

[16] Druhé hledisko spočívá v systematice zákona o myslivosti. Krajský soud formu rozhodnutí dovozuje z dikce § 66 zákona o myslivosti. Uvedené ustanovení sice hovoří o vydávání rozhodnutí, nicméně musí být zvážen celkový kontext a systematické zařazení daného ustanovení v zákoně. Předmětný § 66 zákona o myslivosti je obsažen v části deváté nazvané *Přechodná a závěrečná ustanovení*. Ustanovení nese nadpis *Vztah k předpisům o ochraně přírody*. Jak plyne z nadpisu, jeho obsahem je úprava vztahu mezi zákonem o myslivosti a právními předpisy o ochraně přírody a krajiny. Dále je zde zakotvena spolupráce orgánů státní správy myslivosti s orgány ochrany přírody, neboť oblastech upravených zákonem o myslivosti, mezi které je zařazeno i vydání aktu podle § 9 odst. 3 tohoto zákona, je nezbytné postupovat po dohodě s orgány ochrany přírody. Uvedené

pokračování

ustanovení tak má za cíl vyřešit vzájemný vztah více právních předpisů a jimi založených pravomocí různých správních orgánů (na úseku myslivosti na straně jedné a na úseku ochrany životního prostředí na straně druhé) v oblastech, kde se jejich působnost může vzájemně střetávat.

[17] Z výše uvedeného je patrné, že nelze jednoznačně dovodit formu aktu dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti způsobem, jakým to učinil krajský soud. Zákon o myslivosti v dotčených ustanoveních dosud nereagoval na zásadní změnu, jakou bylo přijetí správního řádu. Konstrukce § 66 zákona o myslivosti také neposkytuje dostatečný podklad pro stanovení formy, neboť z dikce ustanovení je zřejmé, že jeho smyslem nebylo stanovit formu aktu.

[18] Není-li v zákoně výslovně stanovena forma daného aktu, je nezbytné dle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu daný akt podrobit materiálnímu přezkumu a posoudit, jaké formě odpovídá (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100). Opatření obecné povahy je v § 171 správního řádu vymezeno negativně a to jako úkon správního orgánu, který není právním předpisem ani rozhodnutím. Pozitivní vymezení přináší až následná judikatura. Institut opatření obecné povahy představuje *„[u]rčité překlenují dvou v činnosti veřejné správy tradičních základních forem jednostranných správních aktů: normativních (abstraktních) právních aktů na jedné straně a individuálních (konkrétních) právních aktů na straně druhé. V určitých situacích si však činnost veřejné správy vyžaduje přijímat i takové správní akty, které nejsou výlučně jen akty normativními či individuálními, ale jsou jejich určitou kombinací.“* (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07). Jedná se tedy o správní akt *„s konkrétně určeným předmětem (vztahuje se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů“* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, publ. pod č. 740/2006 Sb. NSS).

[19] Aby mohl být konkrétní akt považován za opatření obecné povahy, je nezbytné, aby byly kumulativně splněny následující znaky: závaznost, obecně vymezený okruh adresátů, konkrétní předmět a neexistence zákonné překážky (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98).

[20] Z materiálního pohledu je nezbytné, aby akt, který má být posouzen jako opatření obecné povahy, byl závazný. Nezávazný akt nemůže být opatřením obecné povahy a také nepodléhá soudnímu přezkumu, neboť soudy ve správním soudnictví podle § 2 s. ř. s. poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických a právnických osob (viz posouzení povahy Doporučení Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy v usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, č. j. 1 Ao 1/2011 - 49). Opatřením obecné povahy nemůže být ani tzv. vnitřní předpis, který upravuje systém vztahů nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě (srov. např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 3 Ao 6/2010 - 57). Opatření obecné povahy má obecně vymezenému okruhu subjektů ukládat práva či povinnosti odlišné od těch ze zákona již vyplývajících (srov. posouzení dopravního značení v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009 - 58), současně má však sloužit toliko *„ke konkretizaci již existujících povinností vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005,

č. j. 1 Ao 1/2005 – 98). V posuzovaném případě má být ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o myslivosti stanoveno omezení nebo zákaz vstupu do honitby. Jedná se o akt, který není zaměřen na vnitřní fungování veřejné správy, přičemž závazně stanoví práva a povinnosti subjektů na základě a v mezích zákona. Jedná se proto o závazný správní akt.

[21] Dalším nezbytným znakem je obecné vymezení okruhu adresátů. *„Obecnost právní normy co do subjektů neznámá, že by právní norma musela být adresována každému, že by počet jejích subjektů musel být neomezený, a neznámá ani, že by počet jejích subjektů musel být neurčitý. Nemůže však být adresována jmenovitě toliko určité osobě. Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v počtu jejích subjektů, ale ve způsobu jejich určení, to znamená v tom, že jsou určeny jako množina subjektů, vymezená určitými obecnými znaky“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2010, č. j. 4 Ao 4/2010 - 195). V posuzované věci je obecnost adresátů bez větších pochyb naplněna, neboť omezení či zákaz vstupu do honitby se vztahuje na kohokoliv, kdo by zamýšlel v době omezení do honitby vstoupit, vyjma hospodářské činnosti vlastníků, popřípadě nájemců honebních pozemků.

[22] Konkrétnost předmětu právní regulace je v dosavadní judikatuře posuzována individuálně v jednotlivých případech. Příkladem může být právní úprava dopravního značení, kdy *„[s]umístitím dopravní značky např. na určité křižovatce dochází ke konkretizaci pravidel (práv a povinností jednotlivých účastníků provozu na pozemních komunikacích) vyplývajících z této dopravní značky na konkrétní dopravní situace, která existuje na této křižovatce“* (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100). U aktu dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je i toto kritérium naplněno, neboť předmětný akt stanoví omezení či zákaz vstupu na jasně vymezené území honitby. Jedná se proto o pravidlo chování, které dopadá na jednoznačně určené území, obdobně jako v případě dopravního značení.

[23] Poslední podmínkou nezbytnou k posouzení aktu jako opatření obecné povahy je neexistence zákonné překážky. Zákonnou překážkou může být zejména stanovení formy aktu přímo právním předpisem, či vyloučení aplikace správního řádu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008 - 100, publ. pod. č. 1794/2009 Sb. NSS). Jak již bylo výše uvedeno, ze zákona o myslivosti nelze vyvodit, že by byla jednoznačně stanovena forma předmětného aktu. Vyloučeno není ani použití správního řádu ve smyslu § 65 zákona o myslivosti. Krajský soud ve svém rozsudku zákonnou překážku spatřuje v tom, že posuzovaný akt je možné vydat pouze na žádost uživatele honitby. Dle krajského soudu by byl touto zákonnou formulací správní orgán připraven o prostor pro úvahu, zdali akt vydat či nikoliv. S tímto právním názorem však nelze souhlasit. Předmětné ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti jako jednu z podmínek vydání aktu stanoví podání žádosti uživatele honitby, nicméně dále pokračuje, že orgán státní správy myslivosti navrhovaný akt může vydat zejména v zájmu ochrany zvířat žijících v honitbě. Zákon nepochybně stanoví, že správní orgán daný akt může, nikoliv musí vydat. Správnímu orgánu je touto formulací zachován prostor pro jeho vlastní úvahu vycházející ze zohlednění konkrétních okolností případu, zda je s ohledem na dotčené zájmy navrhovatele v konkurenci se zásahy do práv jiných osob spojenými s případným omezením vstupu do lesa a se zohledněním dalších souvislostí, zejména veřejného zájmu na ochraně lesa, namísto navrhovaný akt vydat, resp. zda je třeba jej vydat

pokračování

v podobě navrhovatelem požadované. Své úvahy o vydání či nevydání navrhovaného aktu musí správní orgán samozřejmě patřičně odůvodnit, aby byly přezkoumatelné.

[24] Co se týče materiální stránky, správní akt podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti může být velmi dobře opatřením obecné povahy. Proto má být v této formě vydáván. Vydáním správního rozhodnutí (individuálního správního aktu) by nemohl být dostatečně naplněn smysl posuzovaného ustanovení zákona o myslivosti, neboť by správní orgán nemohl reálně vymezit účastníky řízení, protože se jedná o příliš neurčitou skupinu osob. Z tohoto důvodu pak nelze postupovat ani podle právní úpravy řízení s velkým počtem účastníků (§ 144 správního řádu), jak navrhovali navrhovatelé, neboť tato právní úprava pouze upravuje některé aspekty řízení, kde se nachází více než 30 účastníků, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. Stále však platí, že se musí jednat o účastníky vymezené dle § 27 správního řádu. Nicméně smyslem § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je zakázat nebo omezit vstup do honitby komukoliv, kdo by tam zamýšlel vstoupit. Jedná se proto o neurčitý a přesně nevymezitelný okruh osob, a tudíž nelze dostatečně konkrétně vymezit okruh účastníků, aby bylo možné vydat správní rozhodnutí.

[25] Na podkladě výše uvedeného je orgán státní správy myslivosti oprávněn vydat opatření obecné povahy, kterým může omezit nebo zakázat vstup do honitby či omezit jiné činnosti konané v honitbě. K vydání opatření obecné povahy může dojít poté, co uživatel honitby podá orgánu státní správy myslivosti žádost. Žádost je tedy nutnou podmínkou zahájení procedury vedoucí k případnému vydání opatření obecné povahy a v tomto směru je ustanovení § 9 odst. 3 zákona o myslivosti zvláštní úpravou modifikující obecná ustanovení správního řádu o vydávání opatření obecné povahy.

[26] V žádosti by měl žadatel vymezit časový i místní rozsah opatření obecné povahy včetně důvodů, pro které by mělo být vydáno. Orgán státní správy myslivosti by měl poté postupovat v souladu s § 171 a násl. správního řádu. Návrh by měl nejprve projednat s dotčenými orgány, zejména s příslušným orgánem ochrany přírody a krajiny. Následně by měl návrh zveřejnit na své úřední desce a na úředních deskách obecních úřadů v obcích, jejichž správních obvodech se má opatření obecné povahy týkat. Poté by měl postupovat v souladu s § 172 správního řádu.

[27] Z dikce zákona o myslivosti přitom plyne, že orgán státní správy myslivosti nemá povinnost žádosti uživatele honitby vyhovět, resp. mu vyhovět zcela. Pokud shledá, že jsou skutečně dány důvody pro vydání opatření obecné povahy omezujícího vstup do honitby, avšak ne v žadatelem navrhovaném věcném, časovém či jinak vymezeném rozsahu, není vázán ani rozsahem uplatněné žádosti. Opatření obecné povahy tedy může podle své úvahy, s přihlédnutím ke všem okolnostem případu, uplatněným připomínkám i vyjádření dotčených orgánů, vydat i v odlišném rozsahu, než jaký požaduje uživatel honitby. Může zejména stanovit odlišné místní vymezení honitby i odlišnou délku trvání omezení. Orgán státní správy myslivosti pro tento účel disponuje širokým prostorem pro zohlednění konkrétních okolností případu. Svůj postup je následně povinen dostatečně odůvodnit, aby mohlo být vydané opatření obecné povahy v případě podání návrhu přezkoumáno ve správním soudnictví.

[28] V případě, že správní orgán dospěje k názoru, že žadatelem navrhované opatření obecné povahy vůbec nemá být vydáno, musí tuto svoji vůli vyjádřit v rámci procedury podle § 171 a násl. správního řádu. Znamená to, že „návrh“ opatření obecné povahy ve smyslu § 172 odst. 1 věty první správního řádu v takovém případě bude obsahovat vyjádření vůle žádné opatření nevydat a tento projev vůle správního orgánu bude dále projednáván postupem obdobným projednání běžného opatření obecné povahy. V průběhu projednávání se totiž například může ukázat, že počáteční názor správního orgánu je třeba modifikovat a opatření obecné povahy přece jen v určitém rozsahu vydat. Žadatel podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nemá právní nárok na vyhovění své žádosti, avšak má právní nárok na to, aby byla řádně projednána a její důvody řádně uváženy. Pokud jí nebude vyhověno, a tím spíše, nebude-li jí vyhověno vůbec, musí se mu dostat přezkoumatelného odůvodnění takového závěru správního orgánu.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přičemž v dalším řízení je krajský soud vázán zde vysloveným právním názorem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[30] V novém rozhodnutí pak krajský soud rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 22. července 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu