



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci navrhovatelů: **a) městys Březová**, se sídlem Březová 106, **b) město Vítkov**, se sídlem náměstí Jana Zajíce 7, Vítkov, **c) město Hradec nad Moravicí**, se sídlem Opavská 265, Hradec nad Moravicí, všichni zast. Mgr. Janou Zwyrtek Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, proti odpůrci: **Městský úřad Vítkov**, se sídlem náměstí Jana Zajíce 7, Vítkov, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) GroCredit, a.s.**, se sídlem Masarykova třída 337/28, Opava, **II) Opavská lesní a.s.**, se sídlem Masarykova třída 337/28, Opava, obě zast. Mgr. Markem Urbišem, advokátem se sídlem Partyzánská 1565/18, Opava, o kasační stížnosti osob zúčastněných na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 12. 11. 2020, č. j. 76 A 4/2020 - 48, ve znění opravného usnesení ze dne 14. 1. 2021, č. j. 76 A 4/2020 - 62,

t a k t o:

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Osoby zúčastněné na řízení **jsou povinny** zaplatit navrhovatelům na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 9365 Kč k rukám jejich zástupkyně Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové, advokátky se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se osoby zúčastněné na řízení (dále také „stěžovatelky“) domáhaly zrušení v záhlaví označeného rozsudku Krajského soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“), kterým bylo zrušeno odpůrcem vydané opatření obecné povahy ze dne 18. 5. 2020, č. j. MUVI 10655/2020, „*Zákaz vstupu do obory Jelenice*“.

[2] Honební společenstvo Březová Obora (držitel honitby obora Jelenice) podalo dne 21. 10. 2019 společně s osobou zúčastněnou na řízení I) jako vlastníkem nemovitostí v oboře Jelenice a osobou zúčastněnou na řízení II) jako uživatelem honitby a vlastníkem nemovitostí v oboře Jelenice žádost o vydání opatření obecné povahy – zákazu vstupu do honitby (obory Jelenice) ve smyslu § 9 odst. 3 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“). Žádost o vydání opatření obecné povahy odůvodnili žadatelé tím, že pohyb veřejnosti v oboře ruší zvěř a ta nemá potřebný klid zejm. v době kladení a odchovu mláďat – tato období na sebe u jednotlivých druhů zvěře bezprostředně navazují. Zvěř je podvyživená, neboť se nemůže pást na nivních lukách nacházejících se za „moravickou cestou“, která oborou prochází a kterou turisté využívají. Žadatelé dále poukázali na potřebu zajištění bezpečnosti veřejnosti, neboť zvěř může na návštěvníky obory zaútočit, příp. jim v důsledku úleku způsobit zranění.

[3] Odpůrce si k podané žádosti vyžádal závazné stanovisko orgánu ochrany přírody, a sice Městského úřadu Vítkov, odboru výstavby, územního plánování a životního prostředí; podle tohoto závazného stanoviska ze dne 4. 12. 2019, č. j. MUVI 31210/2019, nesouhlasil orgán ochrany přírody s úplným zákazem vstupu do honitby obora Jelenice, ale souhlasil s omezením vstupu do této honitby „*v době kladení a odchovu mláďat, v době říje a v době, kdy dochází k zúžení potravní nabídky pro zvěř, zvěř je zesláblá a je nutné ji přikrmovat*“.

[4] Osoba zúčastněná na řízení II) podala podnět k provedení přezkumného řízení závazného stanoviska orgánu ochrany přírody nadřízenému orgánu ochrany přírody – Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje, oboru životního prostředí a zemědělství, který rozhodnutím ze dne 27. 1. 2020, č. j. MSK 180860/2019, změnil závazné stanovisko Městského úřadu Vítkov tak, že udělil „*souhlas s úplným zákazem vstupu do honitby obora Jelenice*“.

[5] V návaznosti na toto změnové závazné stanovisko odpůrce zveřejnil návrh na vydání opatření obecné povahy – „*celoroční zákaz vstupu do honitby Obora Jelenice v katastrálním území Lesní Albrechtice, a to ode dne účinnosti opatření obecné povahy na dobu neurčitou*.“ K tomuto návrhu zaslaly odpůrci připomínky desítky lidí; nesouhlas s úplným uzavřením obory Jelenice vyjádřilo také Hnutí DUHA, Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky a Městys Březová [navrhovatel a]).

[6] Opatření obecné povahy o úplném (celoročním) zákazu vstupu do obory Jelenice na dobu neurčitou vyvěsil odpůrce na úřední desce dne 19. 5. 2020; Úřad městyse Březová dne 20. 5. 2020. Společně s nařízením zákazu vstupu do obory odpůrce zrušil předchozí opatření obecné povahy ve věci zákazu vstupu do honitby obora Jelenice ze dne 18. 6. 2013, č. j. MUVI 17649/2013 (tímto opatřením obecné povahy byly částečně omezeny některé činnosti v oboře Jelenice, přístup veřejnosti byl však zachován).

II. Rozhodnutí krajského soudu

[7] Vydané opatření obecné povahy napadli navrhovatelé u krajského soudu návrhem na zrušení opatření obecné povahy podle § 101a odst. 1 věty první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Navrhovatelé uvedli, že obora Jelenice se nachází na území městyse Březová [navrhovatele a]), města Vítkov [navrhovatel b)] a v přímém sousedství města Hradec nad

pokračování

Moravicí [navrhovatel c)]; všichni tři navrhovatelé mají povinnost hájit zájmy svých občanů; vydané opatření obecné povahy se dotýká občanů všech tří navrhovatelů, jakož i navrhovatelů samotných. V opatření obecné povahy nebylo dostatečně zohledněno právo na volný průchod krajinou, ani požadavek průchodnosti obory, který stanovovalo již stavební povolení Městského úřadu Vítkov, odboru výstavby a územního plánování ze dne 3. 5. 2000, č. j. výst. 1472/99-Ko/Dr, na základě kterého byla povolena stavba oborního plotu, jakož i kolaudační rozhodnutí téhož správního orgánu ze dne 5. 1. 2001, č. j. výst. 9967/2000-Dr, které povolilo užívání tohoto plotu. Opatření obecné povahy je v rozporu s územním plánem navrhovatele a), který pozemky v oboře Jelenice označuje jako veřejné prostranství, které má být zpřístupněno obecnému užívání bez ohledu na vlastnictví těchto pozemků. Napadené opatření obecné povahy není podle navrhovatelů dostatečně odůvodněné. Nad všemi veřejnými zájmy byl upřednostněn zájem úzké skupiny osob (soukromých subjektů) na nerušeném komerčním lovu zvěře, který byl paradoxně odůvodněn požadavkem na to, aby veřejnost zvěř nerušila. Lidé tak nemají možnost touto lokalitou procházet, alternativu nepředstavuje ani cyklotrasa přeložená na druhý břeh řeky Moravice, neboť tako cyklotrasa je pro mnohé návštěvníky nesjízdná.

[9] Krajský soud podanému návrhu vyhověl a napadené opatření obecné povahy podle § 101d odst. 2 s. ř. s. zrušil. Shledal aktivně procesně legitimovanými všechny tři navrhovatele, neboť obora Jelenice náleží do k. ú. Lesní Albrechtice, přičemž toto území reguluje územní plán navrhovatele a); obora se však částečně nachází také v k. ú. Jelenice, jež spadá pod město Vítkov [navrhovatel b)]. V severozápadní části je pak obora ohraničena řekou Moravicí, která tvoří přirozenou hranici mezi k. ú. Lesní Albrechtice (městys Březová) a k. ú. Domoradovice [město Hradec nad Moravicí – navrhovatel c)]. Samotnou oborou prochází turisticky využívaná nezačíslovaná cesta (moravická cesta), která dále pokračuje přes k. ú. Žimrovice, které rovněž reguluje územním plánem navrhovatel c).

[10] Při věcném přezkumu napadeného opatření obecné povahy vycházel krajský soud z algoritmu přezkumu opatření obecné povahy (k tomu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS), přičemž jako důvodné shledal návrhové body směřující zejm. do 4. a 5. kroku tohoto algoritmu, tj. přezkum obsahu opatření obecné povahy z hlediska rozporu se zákonem (hmotným právem) a přezkum z hlediska jeho proporcionality. Konkrétně uvedl, že napadené opatření obecné povahy nevyhovuje požadavku zákonnosti, neboť § 9 odst. 3 zákona o myslivosti předpokládá vydání opatření obecné povahy na omezenou dobu, tj. v konkrétním časově omezeném období a jen v rozsahu nezbytném k zajištění ochrany sledovaných zájmů. Pakliže by soud akceptoval omezení nařízené opatřením obecné povahy (tj. plošný zákaz vstupu na dobu neurčitou), jednalo by se o omezení práv nad rámec předpokládaný zákonem. Takovýmto plošným zákazem se odpůrce dostal do příkrého rozporu s právem každého na volný průchod krajinou obsaženého v § 63 odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále též „ZOPK“).

[11] Dále krajský soud zdůraznil, že potřeba ochrany zvěře před rušením ze strany veřejnosti (potřeba zajištění klidu) nebyla ničím prokázána. Zejména nebylo prokázáno, že by zvěř v důsledku pohybu veřejnosti po moravické cestě procházející oborou potravně

strádala, a v důsledku toho způsobovala např. škody okusem stromů. Stejně tak nebyla zjištěna potřeba ochrany návštěvníků obory v době lovů. Jako nepřípustné označil krajský soud zaměňování zájmu uživatele honitby na nerušeném lovu za veřejný zájem. Žádné ohrožování zvěře ze strany veřejnosti, ani ohrožování veřejnosti zvěří nebylo prokázáno. Úplný a časově neomezený zákaz vstupu do obory Jelenice nemůže být odůvodňován ani odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, s tím, že myslivost je činností konanou ve veřejném zájmu, a tudíž je i uzavření obory veřejným zájmem. Tento výklad nemůže podle názoru krajského soudu obstát. Stejně tak neudržitelné je odůvodnění úplného zákazu vstupu odkazem na reprodukční cyklus zvěře, neboť k rozmnožování zvěře dochází zcela běžně také mimo obory ve volné krajině; v opačném případě by bylo možné odůvodnit zákaz vstupu do všech lesů, lesoparků, a výkladem *ad absurdum* také na veřejné komunikace, neboť i tam se zvěř volně vyskytuje.

[12] Z pokladů obsažených ve spise nelze podle krajského soudu dojít k závěru o příčinné souvislosti mezi denní četností průchodu oborou a fyzickou kondicí zvěře, jak uváděly v žádosti o vydání opatření obecné povahy stěžovatelky, a jak také uvedl v odůvodnění napadeného opatření odpůrce. Ve spise založené tabulky a dodací listy odlovených kusů zvěře, podle kterých měla mít zvěř nižší než předpokládanou váhu, totiž nijak nezohledňují celou řadu jiných skutečností, které mohou mít na váhu lovené zvěře vliv (např. obecně známá vysoká míra sucha v roce 2019, srovnání počtu kusů zvěře v oboře a ve volné přírodě s ohledem na obvykle spásanou plochu nebo také řádné plnění povinností uživatele honitby – zejm. povinnost zvěř v době nouze řádně přikrmovat). Nadto krajský soud konstatoval, že některé z dodacích listů byly jen velice obtížně čitelné.

[13] Nad rámec uvedeného odkázal krajský soud pro srovnání na oboru Holedná v Brně, skrze kterou vede značená stezka pro turisty, přičemž i zde je možné provádět komerční lovy zvěře, obdobně jako v oboře Hukvaldy. Skloubení zájmů myslivosti a přístupu veřejnosti do krajiny je tak podle krajského soudu možné, nikoli vzájemně se vylučující. Celoroční neomezený zákaz vstupu do obory nemůže být odůvodněn toliko lovem či ochranou práva myslivosti, neboť takový zákaz není v souladu s § 9 odst. 3 zákona o myslivosti. Závěrem krajský soud uvedl, že přestože orgán ochrany přírody (Krajský úřad Moravskoslezského kraje) vydal souhlasné závazné stanovisko s úplným zákazem vstupu do obory, tato skutečnost nezabývá odpůrce povinnosti řádného a proporcionálně správného posouzení všech dotčených zájmů.

III. Kasační stížnost, vyjádření navrhovatelů a odpůrce

[14] Rozsudek krajského soudu napadly stěžovatelky (obě osoby zúčastněné na řízení) kasační stížností, v níž odkázaly na důvody dle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. V úvodu kasační stížnosti namítly formální pochybení, kterých se měl krajský soud dopustit – a sice nesprávné označení osoby zúčastněné na řízení II (Opavská Lesní a.s., namísto správného Opavská lesní a.s.), neuvedení správního orgánu, který měl opatření obecné povahy vydat, ve zrušujícím výroku rozsudku a nesprávnou citaci ZOPK (zákon č. 144/1992 Sb., namísto správného zákona č. 114/1992 Sb.). Již z těchto důvodů považovaly rozsudek krajského soudu za nepřezkoumatelný.

[15] Krajský soud se podle názoru stěžovatelek dostatečně nevypořádal s otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatelů; ti vystupovali v řízení u krajského soudu jako „obhájci

pokračování

cizích práv“. Navrhovatelé nemají k oboře žádný vlastnický, užívací ani jiný vztah, přičemž netvrdili žádná konkrétní práva, na kterých byli napadeným opatřením obecné povahy zkráceni, krajský soud měl proto „žalobu zamítnout“.

[16] Dále stěžovatelky uvedly, že krajský soud zasáhl do jejich práva na spravedlivý proces, neboť rozhodoval bez nařízení jednání, přestože s tímto postupem vyjádřily nesouhlas. Při jednání přitom krajský soud mohl a měl odstranit vadu spočívající v nečitelnosti některých dodacích listů. Nemohl tedy bez jednání uzavřít, že závěr o procentuálním poměru zvěře s podvážou nemá dostatečnou oporu ve spise. Stejně tak měl při jednání provést důkazy, které stěžovatelky ve vyjádření k návrhu na zrušení opatření obecné povahy označily – jednalo se o listiny, ze kterých měla být údajně zřejmá existence cest, stezek a cyklotras, které oboru Jelenice míjejí, a nabízejí tak veřejnosti alternativní průchod krajinou. Místo toho však krajský soud dokazování sám doplnil o nové listiny – webové stránky obsahující informace o oboře Holedná a oboře Hukvaldy, na které následně v rozsudku odkazoval. K webovým stránkám těchto obor se stěžovatelky v řízení u krajského soudu nemohly vyjádřit. Obora Jelenice je přitom odlišného typu, slouží primárně k chovu a šlechtění zvěře za účelem stabilizace genového standardu jednotlivých druhů chované zvěře; k tomu stěžovatelky odkázaly na znalecký posudek ze dne 7. 12. 2020, vypracovaný Ing. Miloslavem Komárkem, Ph.D., znalcem v oboru lesní hospodářství, odvětví myslivost (tento posudek přiložily ke kasační stížnosti).

[17] Stěžovatelky také namítly, že se krajský soud nezabýval závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, které vydal Krajský úřad Moravskoslezského kraje – ten se otázkou volného průchodu krajinou náležitě zabýval a dostatečně všechny zájmy posoudil. Na hodnocení tohoto závazného stanoviska krajský soud rezignoval, čímž zatížil řízení vadou, v důsledku které je napadený rozsudek nezákonný. Stěžovatelky nesouhlasily ani s tím, a že by vydané opatření obecné povahy bylo nezákonné a nepřiměřené. Moravická cesta, po které se veřejnost v oboře pohybuje, vytváří předěl mezi lesnatou částí oborů a nivními loukami s napajedlem a množstvím kališť, pohyb veřejnosti na této cestě zvěř plaší a stresuje; k tomu znovu odkázaly na zmiňovaný znalecký posudek „*posouzení vlivu obnovení pěší turistiky a cykloturistiky v oboře Jelenice na zvěř chovanou v oboře*“. Ze závěrů tohoto posudku podle jejich názoru jednoznačně plyne, že zvěř má v případě ponechání moravické cesty veřejnosti přístup k nivním loukám a vodě pouze v nočních hodinách, což narušuje její pastevní cykly a odráží se ve standardní hmotnosti dospělé zvěře, vyšší mortalitě po narození a omezeném vývoji parožních charakteristik. Tyto skutečnosti však při posuzování přiměřenosti krajský soud opomenul, stejně jako opomenul vypořádat se s tvrzením, že moravická cesta je plně nahraditelná cestou na druhém břehu řeky Moravice.

[18] V závěru kasační stížnosti pak uvedly, že rozsáhlá část moravické cesty je ve vlastnictví fyzické osoby (J. G.); fyzické osoby přitom nemají povinnost strpět realizaci práva na svobodu pohybu v krajině jinými osobami, takové omezení z § 63 ZOPK nevyplývá. V tomto směru jsou tak závěry krajského soudu nesprávné a vycházejí z nesprávných skutkových zjištění.

[19] Navrhovatelé ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedli, že rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný; formální chyby krajského soudu nemohou být důvodem ke

zrušení napadeného rozsudku. Stejně tak nepovažovali za důvodnou výtku ke krajskému soudu spočívající v tom, že by krajský soud měl během jednání odstraňovat vady spočívající v nečitelnosti listin založených ve spise. Vyjádřili názor, že aktivní procesní legitimace navrhovatelů v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je dána zákonem, v daném případě je dána zájmem jednotek územní samosprávy jako dotčených právnických osob, a to z hlediska místopisného. Hodnocení krajského soudu je podle jejich názoru správné, proto navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu „*potvrdil*“.

[20] Odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na čl. 14 Listiny základních práv a svobod a zdůraznil, že svobodu pohybu lze na vymezených místech omezit také z důvodu ochrany přírody. Obora Jelenice je vymezena oborním plotem na území cca 290 ha a právě tato skutečnost brání zvěři ve vyhledání klidových lokalit před rušivými vlivy veřejnosti; ve volné přírodě může vyhledávat klidové lokality na daleko větším území a v lokalitách, které veřejnost nenavštěvuje. Odpůrce se ztotožnil s tvrzením stěžovatelek, že se krajský soud závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody nezabýval, přestože je toto stanovisko pro věcné posouzení závazné. Připomněl, že důvodem žádosti o vydání opatření obecné povahy byla potřeba chránit zvěř v různých obdobích, které ve svém souhrnu pokryjí celý rok (kladení mláďat, kojení, vodění mláďat, odchov mláďat, říje); tyto důvody krajský soud bagatelizoval.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[21] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatelky jsou řádně zastoupeny (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[22] Kasační stížnost není důvodná.

[23] Podstatou věci je posouzení zákonnosti rozsudku krajského soudu, který zrušil opatření obecné povahy – zákaz vstupu do obory Jelenice. Stěžejními body v nyní projednávané věci jsou s ohledem na obsah kasační stížnosti v zásadě tři okruhy otázek: (i) aktivní procesní legitimace navrhovatelů k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy; (ii) tvrzená formální a procesní pochybení krajského soudu a (iii) výklad § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, jehož zákonnost stěžovatelky zpochybňovaly především námitkou nedostatečného zohlednění závazného stanoviska orgánu ochrany přírody.

[24] Před věcným posouzením výše uvedených otázek Nejvyšší správní soud konstatuje, že rozsudek krajského soudu netrpí vadou nepřezkoumatelnosti, na niž poukázaly stěžovatelky. Krajský soud se zabýval všemi námitkami, které navrhovatelé v podaném návrhu uvedli, a plně respektoval judikaturu Nejvyššího správního soudu, která se přezkumem opatření obecné povahy zabývala – přiměřeně srov. zejména rozsudek ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005 - 98, č. 740/2006 Sb. NSS, podle něhož soud přezkoumává opatření obecné povahy v pěti na sebe navazujících krocích algoritmu přezkumu.

pokračování

[25] V prvním kroku soud zkoumá, zda napadené opatření obecné povahy bylo vydáno orgánem, který k tomu měl pravomoc. Ve druhém kroku se soud zabývá působností daného orgánu (věcnou, osobní, prostorovou a časovou) a tím, zda orgán meze své působnosti nepřekročil. V dalších krocích pak zkoumá zákonnost postupu odpůrce při vydání opatření obecné povahy, obsahový soulad opatření se zákonem (hmotněprávními předpisy) a soulad opatření obecné povahy se zásadou proporcionality. Při posuzování proporcionality přitom posuzuje, zda napadené opatření obecné povahy umožňuje dosáhnout sledovaného cíle (kritérium vhodnosti), zda spolu s cílem logicky souvisí a zda nelze cíle dosáhnout lépe jinými prostředky (kritérium potřebnosti), zda opatření omezuje své adresáty co nejméně (kritérium minimalizace zásahů) a zda je opatření obecné povahy úměrné sledovanému cíli (kritérium proporcionality v užším slova smyslu); v podrobnostech viz výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98.

[26] Postup soudu podle takto vymezeného algoritmu přezkumu opatření obecné povahy je však s účinností novely s. ř. s. provedené zákonem č. 303/2011 Sb., tj. s účinností ode dne 1. 1. 2012, limitován striktní vázaností soudu nejen rozsahem návrhu na zrušení opatření obecné povahy, ale také jeho důvody. Judikaturou vymezený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy je proto po uvedené novele spíše inspirativní. Postup krajského soudu, který přezkoumával pouze námitky uvedené v návrhu, tak odpovídá přezkumu návrhu na zrušení opatření obecné povahy tak, jak jej koncipuje s. ř. s. po zmiňované novele, a přitom plně respektuje uvedenou judikaturu.

IV. a) Aktivní procesní legitimace navrhovatelů

[27] Stěžovatelky v kasační stížnosti rozporovaly posouzení krajského soudu ve vztahu k otázce aktivní procesní legitimace navrhovatelů; zejm. uváděly, že navrhovatelé žádá konkrétní práva, do kterých by napadené opatření obecné povahy zasahovalo, netvrdili.

[28] Otázkou aktivní procesní legitimace navrhovatelů pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy se Nejvyšší správní soud ve své judikatuře opakovaně zabýval. Obecně lze konstatovat, že k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části ve smyslu § 101a odst. 1 věty první s. ř. s. je oprávněn ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen opatřením obecné povahy. S. ř. s. výslovně váže aktivní procesní legitimaci na tvrzení navrhovatele o zásahu do jeho veřejných subjektivních práv. Nelze proto souhlasit s navrhovatelem v tom, že jejich aktivní procesní legitimace je „jasně dána zákonem“ – tj., že by ze znění zákona přímo vyplývala; takto s. ř. s. aktivní procesní legitimaci k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nekoncepčuje. Zákonná úprava a z ní vycházející judikatura Nejvyššího správního soudu neumožňuje podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy každé osobě, byť by na jeho využití mohla mít zájem, ale toliko tomu, kdo sám prokáže, že právě jemu náleží subjektivní hmotná práva, která jsou opatřením obecné povahy dotčena.

[29] 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. Je-li napadeným opatřením obecné povahy územní plán, musí navrhovatel především tvrdit, že existuje vztah mezi jeho právní sférou a územím, jež je územním plánem regulováno, a dále musí tvrdit, že dotčení je z povahy věci myslitelné

právě danou formou právní regulace (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2009, č. j. 1 Ao 1/2009 - 120, č. 1910/2009 Sb. NSS).

[30] V nyní projednávané věci navrhovatelé napadli opatření obecné povahy vydané orgánem státní správy myslivosti podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, jímž se zakazuje vstup do obory Jelenice. Přestože se nejedná o územní plán, jde o opatření obecné povahy, které přímo reguluje určité území; i v tomto případě je proto z hlediska aktivní procesní legitimace nezbytné, aby navrhovatelé tvrdili, že mezi regulovaným územím a jejich právní sférou existuje vztah, obdobně jako je tomu právě u územních plánů. A stejně jako u územních plánů je i v případě opatření obecné povahy vydaného podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti potřeba individuálně přistupovat ke zkoumání možného dotčení práv jednotlivých subjektů v každém konkrétním případě, neboť každé regulované území je značně specifické (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89, zejm. body 46 až 50).

[31] Obora Jelenice se svou rozlohou nachází z převážné části v katastrálním území Lesní Albrechtice, městys Březová [navrhovatel a)], částečně však zasahuje také do katastrálního území Jelenice, město Vítkov [navrhovatel b)]. Přestože pozemky, které oboru tvoří, nejsou ve vlastnictví navrhovatelů (nic takového ze spisu nevyplývá a navrhovatelé to ani netvrdili), jsou regulovány územními plány obou zmíněných obcí (městysu a města). Území, na kterém se obora Jelenice nachází, pak přímo sousedí s územím regulovaným územním plánem města Hradec nad Moravicí [navrhovatele c)], přičemž turisticky využívaná cesta, která oborou Jelenice prochází (moravická cesta) pokračuje katastrálním územím Žimrovice, které reguluje právě územní plán navrhovatele c).

[32] Územní samosprávné celky mají při rozhodování o rozvoji svého území právo na samosprávu (srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 5. 2013, sp. zn. III. ÚS 1669/11, N 76/69 SbNU 291), jež garantuje Ústava České republiky (čl. 8) a jehož dotčení se v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy mohou obce (městysu či města) dovolávat. Do územní samosprávy spadají záležitosti s převážně místním nebo regionálním dopadem, jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů, přičemž obec je územní celek, který pečuje o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Proto potřeby občanů nelze od práva na samosprávu striktně oddělovat; jde o spojené nádoby, které se do značné míry vzájemně ovlivňují.

[33] Součástí ústavně zaručeného práva na samosprávu je také oprávnění obcí hájit charakter svého území a zdraví svých občanů (přiměřeně srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS). Právo na samosprávu tak může být dotčeno např. i v důsledku zhoršení kvality životního prostředí a zdraví obyvatel; v tomto smyslu mají obce nezastupitelnou úlohu (viz bod 45 posledně uvedeného usnesení č. j. 2 As 187/2017 - 264).

[34] Navrhovatelé v podaném návrhu tvrdili rozpor s územním plánem, který obec (zastupitelstvo obce) vydává v samostatné působnosti [viz § 6 odst. 5 písm. c) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění

pokračování

pozdějších předpisů]. Stejně tak namítali, že celoroční zákaz vstupu do obory Jelenice výrazně zasahuje do zájmů občanů všech tří navrhovatelů, kteří volného průchodu oborou Jelenice užívají. Namítali tedy, že opatření obecné povahy je způsobilé podstatně ovlivnit kvalitu života v obci a další rozvoj celého území. Nejvyšší správní soud má proto s ohledem na shora rekapitulované závěry za to, že tvrzení navrhovatelů o zásahu do jejich práva na samosprávu je myslitelné a logicky konsekvantní. Obec, na jejímž území se obora Jelenice nachází a která také toto území reguluje v rámci svého práva na samosprávu, je aktivně procesně legitimována k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy o zákazu vstupu do obory vydané orgánem státní správy myslivosti. Zásah do práva obce na samosprávu, jehož respektování je nutnou součástí právního státu (k tomu přiměřeně srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96, č. 294/1996 Sb., a ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, č. 190/2007 Sb.), vydáním uvedeného opatření obecné povahy nelze *a priori* vyloučit.

[35] Práva obcí a celé komunity mohou být v tomto smyslu dotčena širěji – případné vady opatření obecné povahy vydaného podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti se dotýkají oprávněných zájmů obcí i občanů žijících na daném území, mohou významně ztížit naplnění koncepce zamýšlené územním plánem, který představuje společenskou dohodu o využití území lidmi, a ohrozit tak jeho společenskou funkci (přiměřeně srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 5. 2014, sp. zn. I. ÚS 59/14, N 111/73 SbNU 757, a již citovaný nález sp. zn. III. ÚS 1669/11). Limity ingerence státní moci do výkonu práva na samosprávu pak explicitně vymezuje čl. 101 odst. 4 Ústavy, jehož smyslem je zamezit potenciálním zásahům především moci výkonné do činnosti územně samosprávných celků bez zákonné opory.

[36] A přestože se obora přímo nenachází na území regulovaném navrhovatelem c), opatření obecné povahy zakazující vstup do obory Jelenice má v důsledku pohybu osob jinými (dle stěžovatelek alternativními) cestami dopad také na jeho občany a území jím regulované. Jak již bylo uvedeno výše, i zmiňovaná moravická cesta, která oborou Jelenice prochází, pokračuje katastrálním územím Žimrovice, které reguluje v rámci práva na samosprávu navrhovatel c). Nelze proto vyloučit ani zásah do práv navrhovatele c). V opačném případě by šlo o umělé rozčleňování území, aniž by bylo toto území zohledněno jako funkční celek.

[37] Stejně jako zdejší soud shledal aktivní procesní legitimaci obce, která se domáhala zrušení části opatření obecné povahy – územního plánu sousední obce, na jejímž území měla vzniknout komerční zóna, z důvodu možného ovlivnění kvality života v obci a jejího dalšího rozvoje (viz rozsudek ze dne 30. 1. 2020, č. j. 2 As 187/2017 - 327, vycházející z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2019, č. j. 2 As 187/2017 - 264, č. 3903/2019 Sb. NSS), i v případě navrhovatele c) je dotčení na právech zákazem vstupu do obory Jelenice myslitelné a logicky konsekvantní, a to s ohledem na popsané specifické regionální poměry. Opatření obecné povahy vydané podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti může významně ovlivnit charakter celé lokality i kvalitu života v ní a v jejím okolí.

[38] Jelikož mají všichni tři navrhovatelé přímý vztah k území, na které vydané opatření obecné povahy zakázalo vstup, přičemž dotčení na svých právech v podaném návrhu

dostatečným způsobem tvrdili, Nejvyšší správní soud částečně uzavírá, že námitka stěžovatelek rozporující jejich aktivní procesní legitimaci není důvodná. Všichni tři navrhovatelé – obce (městys a města) jsou aktivně procesně legitimováni k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy, jež zakazuje vstup na území přímo regulované územními plány těchto obcí, resp. Na území, které přímo sousedí a funkčně souvisí s územím jimi regulovaným. Napadené opatření obecné povahy představuje záležitost regionálního charakteru, jejíž úprava je v zájmu všech tří navrhovatelů i jejich občanů, dotýká se proto práva na samosprávu navrhovatele a), b) i c).

IV. b) Tvzená formální a procesní pochybení krajského soudu

[39] Druhý okruh kasačních námitek stěžovatelek se týkal následujících formálních a procesních pochybení krajského soudu: nesprávné označení stěžovatelky – osoby zúčastněné na řízení II); neuvedení správního orgánu, který opatření obecné povahy vydal, ve zrušujícím výroku rozsudku; nesprávné označení ZOPK; rozhodování bez nařízení jednání a bez provedení navržených důkazů, vč. vlastního doplnění dokazování o webové stránky jiných obor.

[40] K prvním třem námitkám týkajícím se formálních pochybení Nejvyšší správní soud souhrnně konstatuje, že nejsou důvodné. Nesprávné označení osoby zúčastněné na řízení II) v záhlaví napadeného rozsudku krajský soud opravil usnesením ze dne 14. 1. 2021, č. j. 76 A 4/2020 - 62, jehož vydání stěžovatelky samy iniciovaly. Co se týká výroku, kterým krajský soud zrušil napadené opatření obecné povahy, z jeho znění nevyplývají žádné pochybnosti, o jaké opatření obecné povahy se jedná. Toto opatření obecné povahy je jednoznačně identifikováno datem vydání, číslem jedacím, jakož i slovním označením „*Zákaz vstupu do obory Jelenice*“. A pokud jde o nesprávné uvedení čísla zákona o ochraně přírody a krajiny (ZOPK), které krajský soud uvedl v bodě 5 odůvodnění, toto formální pochybení nemůže mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

[41] Co se týká rozhodování krajského soudu bez nařízení jednání, nutno připomenout, že podle § 51 odst. 1 s. ř. s. může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhli nebo s tím souhlasí. Podle věty druhé téhož ustanovení s. ř. s. se souhlas předpokládá také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy svůj nesouhlas s takovým postupem. Bez jednání soud dále rozhoduje i tehdy, stanoví-li tak zákon – viz § 76 odst. 1 s. ř. s.

[42] V projednávané věci krajský soud účastníky, kterými jsou v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy navrhovatelé a odpůrce (§ 33 odst. 1 ve spojení s § 101a s. ř. s.), vyzval, aby sdělili, zda s rozhodnutím soudu bez nařízení jednání souhlasí. Odpůrce s postupem soudu podle § 51 odst. 1 výslovně souhlasil (viz č. l. 31 spisu krajského soudu), přičemž navrhovatelé na výzvu soudu nereagovali, jejich souhlas byl proto v souladu s § 51 odst. 1 větou druhou s. ř. s. presumován. Ve vztahu ke stěžovatelkám Nejvyšší správní soud poznamenává, že byly v řízení u krajského soudu osobami zúčastněnými na řízení, jejichž souhlas s postupem podle § 51 s. ř. s. není nezbytně vyžadován. Nařídí-li soud jednání, má povinnost o něm osoby zúčastněné na řízení vyrozumět a umožnit jim se při jednání k věci vyjádřit (§ 34 odst. 3 s. ř. s.). Z práva osob zúčastněných na řízení vyjádřit se při jednání k věci samé, je-li toto jednání nařízeno, však nelze dovozovat, že by podmínkou pro rozhodnutí bez jednání byl také jejich

pokračování

souhlas. Jsou-li podmínky podle § 51 odst. 1 s. ř. s. splněny (účastníci, nikoli osoby zúčastněné na řízení, s rozhodnutím bez jednání souhlasili), výše uvedená práva osob zúčastněných na řízení se nerealizují (k tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 9 As 139/2020 - 125, č. 4102/2021 Sb. NSS, body 61 až 63). Krajský soud proto postupoval zcela v souladu s právními předpisy; zákonné podmínky pro postup podle § 51 odst. 1 s. ř. s. byly splněny.

[43] Pokud jde o namítané vady obsahu správního spisu, ve kterém jsou založeny částečně nečitelné dodací listy na kusy odlovené zvěře a které měl krajský soud při jednání podle názoru stěžovatelek odstranit, k tomu Nejvyšší správní soud poznamenává, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy není pokračováním předchozího řízení odpůrce, který opatření obecné povahy vydal. Je-li vydané opatření obecné povahy napadeno u správního soudu, přičemž jeho odůvodnění a obsah spisu dostatečnou oporu pro toto opatření neposkytují, je namístě takové opatření zrušit. Důvody, které vedly odpůrce k vydání opatření obecné povahy, musí být zjistitelné z jeho odůvodnění a musí mít dostatečný odraz v podkladech založených ve spise; tyto důvody nelze vyvozovat až z listin předložených krajskému soudu. V projednávaném případě krajský soud konstatoval, že příčinná souvislost mezi mírou rušení zvěře veřejností pohybující se v oboře a váhou odlovených kusů zvěře, příp. poškozováním stromů v oboře a nedostatečným klidem při odchovu mláďat, nebyla prokázána a nemá oporu ve spise. S tímto posouzením Nejvyšší správní soud zcela souhlasí (viz dále), přičemž za situace, kdy účastníci s rozhodnutím bez jednání souhlasili, nelze krajskému soudu v jeho postupu nic vytknout.

[44] Konečně k odkazu krajského soudu na webové stránky jiných obor je třeba poznamenat, že z odůvodnění rozsudku je zřejmé, že krajský soud poukázal na příklady veřejnosti přístupných obor nad rámec důvodů, které jej vedly ke zrušení napadeného opatření obecné povahy. Tyto odkazy jsou pouze ilustrativní, rozhodně se nejedná o doplnění dokazování ve smyslu § 77 odst. 1 s. ř. s. Ve vztahu ke znaleckému posudku Ing. Miloslava Komárka, Ph.D., který stěžovatelky ke kasační stížnosti připojily, Nejvyšší správní soud uvádí, že jde o posudek, který nebyl podkladem pro vydání napadeného opatření obecné povahy, zpracován byl *ex post* a nadto k otázce, která nemůže výsledek řízení jakkoli ovlivnit – přiložený znalecký posudek se věnuje „posouzení vlivu obnovení pěší turistiky a cykloturistiky v oboře Jelenice na zvěř chovanou v oboře“. Z hlediska zákonnosti napadeného opatření obecné povahy je však rozhodné, zda správní spis obsahuje dostatečně podložené důvody pro uzavření obory, nikoli důvody, proč by neměla být obora veřejnosti znovu otevřena. Stěžovatelkami předložený posudek nemůže napravit nezákonné opatření obecné povahy, které krajský soud zcela správně zrušil.

IV. c) Výklad § 9 odst. 3 zákona o myslivosti a závazné stanovisko orgánu ochrany přírody

[45] Stěžejní otázkou posuzované věci je výklad § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, který zní následovně: „Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit 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.“

[46] Podle § 66 zákona o myslivosti vydávají orgány státní správy myslivosti rozhodnutí, jimiž mohou být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, podle (mj.) § 9 odst. 3 zákona o myslivosti jen po dohodě s orgány ochrany přírody, pokud zvláštní právní předpisy o ochraně přírody a krajiny nestanoví jinak.

[47] Skutečnost, že § 66 zákona o myslivosti pracuje s pojmem rozhodnutí, neznamená, že nařízení přiměřených omezení, příp. zákazu vstupu do honitby, provádí orgán státní správy myslivosti právě formou rozhodnutí. Zákon o myslivosti byl přijat v roce 2001, tj. v době, kdy zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) neobsahoval právní úpravu institutu opatření obecné povahy. Po přijetí nyní účinného správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „správní řád“) judikatura správních soudů dovodila, že akt podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, kterým může orgán státní správy myslivosti nařídit přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu do honitby či jejích částí, je opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2016, č. j. 2 As 78/2016 - 72, č. 3473/2016 Sb. NSS).

[48] Možnost nařízení omezení vstupu do honitby (nikoli zákazu vstupu) na žádost uživatele honitby přitom existovala již v dřívější právní úpravě, tj. v zákoně č. 23/1962 Sb., o myslivosti, a to konkrétně v § 22 odst. 2 tohoto zákona. Poslanecký návrh současného zákona o myslivosti obsahoval původně tuto úpravu v § 8 odst. 12: „*Na žádost uživatele honitby může orgán státní správy myslivosti, zejména v době hnízdění, kladení mláďat nebo provádění lovů, nařídit omezení nebo i zákaz vstupu do honitby nebo jejích částí, omezení jízdy koňmi a tažnými psy a omezení jiných sportovních či zájmových činností*“; důraz přidán Nejvyšším správním soudem (srov. důvodovou zprávu k návrhu zákona č. 449/2001 Sb., sněmovní tisk č. 788/0, 3. volební období, 1998 - 2002, digitální repozitář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR). Nakonec byla tato úprava přijata v pozměněné formě tak, že orgán státní správy myslivosti může zejména v době hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů, nařídit *přiměřené omezení nebo i zákaz vstupu*; viz výše citovaný § 9 odst. 3 zákona o myslivosti.

[49] Oproti předchozí právní úpravě tak došlo k určitému zpřísnění, resp. možnosti orgánu státní správy myslivosti uložit přísnější omezení v tom smyslu, že vyjma samotného přiměřeného omezení může v odůvodněných případech přistoupit také k nařízení zákazu vstupu do honitby (či jejích částí). Rozhodně však není možné dojít k závěru, že § 9 odst. 3 zákona o myslivosti dává možnost orgánu státní správy myslivosti plošně a na dobu neurčitou (tj. absolutně) uzavírat honitby na žádost jejích uživatelů, aniž by zohlednil další zájmy, jak zcela správně uvedl krajský soud. Takový závěr je neudržitelný, neboť zcela vylučuje realizaci jiných zájmů, kterými jsou v tomto případě především právo každého na volný průchod krajinou (§ 63 ZOPK), příp. institut obecného užívání lesa [§ 19 zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon)].

[50] Oprávnění orgánu státní správy myslivosti na žádost vydat opatření obecné povahy, ve kterém nařídí *přiměřená omezení*, příp. *zákaz vstupu* do honitby musí být z povahy věci realizováno tak, že nevykloučí právo každého volně procházet krajinou a užívat les, jak garantují veřejnoprávní předpisy (výše citovaný ZOPK a lesní zákon). Tyto předpisy totiž omezují práva vlastníka pozemků (resp. uživatele honitby, kterým je v nyní posuzovaném

pokračování

případě stěžovatelka II) v tom smyslu, že umožňují užívat tyto pozemky širšímu okruhu jednotlivě nedefinovaných osob (proměnlivému okruhu osob). Jinými slovy, normy veřejného práva zakotvují oprávnění veřejnosti zákonem vymezené pozemky konkrétním způsobem užívat jako veřejný statek [srov. také § 490 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, podle něhož je věc určená k obecnému užívání veřejným statkem]. Obsah tohoto veřejného statku je v případě jeho zřízení veřejnoprávními předpisy definován jeho zákonným vymezením, které nesmí být vydáním opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti popřeno. V opačném případě by v evropském kontextu tradiční instituty volného průchodu krajinou (přístupu do krajiny) a obecného užívání lesa zcela pozbyly smyslu.

[51] Vlastník, resp. uživatel honitby je proto povinen užívat pozemky nacházející se v honitbě tak, aby jeho konání (či opomenutí) nevedlo k trvalému omezení možnosti obecného (veřejného) užívání způsobem, který odpovídá zákonnému vymezení veřejného statku. Takovéto omezení vlastníka (uživatele honitby) předpokládá samotná Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 3, podle kterého *„vlastnictví zavazuje a nesmí být zneužito na újmu práv druhých anebo v rozporu se zákonem chráněnými obecnými zájmy.“* V daném případě je tímto zákonem chráněným zájmem právě volný průchod krajinou a obecné užívání lesa. Možnost užívat pozemky nacházející se v oboře Jelenice na základě práva volného průchodu krajinou a obecného užívání lesa je jednou z mezí vlastnického práva, kterou musí respektovat nejen vlastník daných pozemků a uživatel honitby, ale také orgán státní správy myslivosti rozhodující dle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti.

[52] Proto je i orgán státní správy myslivosti po obdržení žádosti uživatele honitby o vydání opatření obecné povahy ve smyslu § 9 odst. 3 zákona o myslivosti limitován tím, že pozemky v oboře Jelenice slouží obecnému užívání každého. Skutečnost že toto ustanovení umožňuje orgánu státní správy myslivosti nařídít přiměřená omezení, příp. také zákaz vstupu do honitby, proto nemůže znamenat, že je možné honitbu uzavřít plošně a na dobu neurčitou [k tomu srov. také komentářovou literaturu: Petr, B. aj. *Zákon o myslivosti. Komentář.* (§ 9) Wolters Kluwer, dostupný z ASPI podle právního stavu k 1. 4. 2015: *„Zákazy či omezení je možno uložit toliko dočasně, opačný výklad by vedl k absurdním závěrům.“*]. Výklad, dle kterého by bylo možné úplné uzavření celé honitby na dobu neurčitou, by ve výsledku vedl k popření veřejného statku – práva na přístup do krajiny a obecného užívání lesa. Podstata veřejného statku přitom tkví v tom, že omezuje právo vlastníka (zprostředkovaně také uživatele honitby) ve prospěch dalších osob – veřejnosti, jak bylo ostatně uvedeno výše.

[53] Nejvyšší správní soud proto znovu zdůrazňuje, že užívání pozemků v oboře Jelenice vlastníky, resp. uživatelem honitby, musí probíhat takovým způsobem, který nevyloučí právo veřejnosti na přístup do krajiny, příp. obecné užívání lesů, což musí respektovat také orgán státní správy myslivosti při vydávání opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti.

[54] Pro závěr, že § 9 odst. 3 zákona o myslivosti neumožňuje plošné uzavření obory (resp. plošný zákaz vstupu do honitby) na dobu neurčitou, svědčí také to, že dané ustanovení obsahuje demonstrativní výčet, kdy lze k nařízení přiměřených omezení přistoupit; jde zejm. o období *„hnízdění, kladení a odchovu mláďat nebo provádění lovů.“*

Rozhodně však nelze přistoupit na názor stěžovatelek, které o plošné uzavření obory Jelenice žádaly s odůvodněním, že potřeba ochrany zvěře pokrývá období celého roku, neboť u jednotlivých druhů zvěře probíhají období hnízdění, kladení a odchovu mláďat tak, že na sebe vzájemně navazují po celý kalendářní rok, přičemž lov probíhá v oboře celoročně. Takováto argumentace by fakticky umožňovala plošné uzavření jakékoli obory (resp. honitby), ve které se nachází zcela běžně chovaná zvěř, která se vyskytuje také ve volné přírodě (pozn.: v oboře Jelenice je chovaná zvěř mufloní, jelení, sičí, dančí a černá). Naopak, jelikož pozemky v oboře Jelenice, resp. oprávnění veřejnosti na tyto pozemky vstupovat představuje veřejný statek, je povinností uživatele honitby užívat tyto pozemky tak, aby podstatu a smysl tohoto veřejného statku nepopřel, a to ani způsobem chovu zvěře v oboře, ani rozsahem tohoto chovu (nasazenými druhy chované zvěře). A pro případy, kdy se na konkrétním území vyskytují např. chráněné druhy živočichů či rostlin, které by bylo skutečně potřeba před rušivými vlivy veřejnosti chránit, obsahuje ZOPK zcela jiné instituty, které rozhodně nejsou zaměnitelné s možností vydání opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti.

[55] Přestože tedy zákon o myslivosti v § 9 odst. 3 umožňuje orgánu státní správy myslivosti nařít zákaz vstupu do honitby, z povahy věci musí jít o zákaz zasahující do jiných veřejných zájmů co nejmírnějším způsobem. Ustanovení, na základě kterého orgán státní správy myslivosti (odpůrce) opatření obecné povahy vydal, obsahuje přísné podmínky, kterým musí toto opatření vyhovět. Jak již dříve zdůraznil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2018, č. j. 2 As 112/2017 - 43, č. 3818/2018 Sb. NSS, musí jít „o opatření odpovídající objektivně existujícím poměrům a potřebám dané lokality a zasahující do práv veřejnosti nejmírnějším rozumně dostupným způsobem vedoucím k dosažení zákonem stanoveného, a jen takového, účelu“ (bod 24 odůvodnění rozsudku).

[56] Ostatně, požadavek co nejmírnějšího zásahu do práv obsahuje v obecné rovině také algoritmus přezkumu opatření obecné povahy, který ve svém pátém kroku, ve kterém soud zkoumá proporcionalitu v širším smyslu, obsahuje nejen kritérium vhodnosti a potřebnosti, ale právě i kritérium minimalizace zásahů – tedy posouzení toho, zda opatření obecné povahy omezuje své adresáty co nejméně. Je proto úkolem orgánu státní správy myslivosti, aby při posuzování žádosti o vydání opatření obecné povahy zohlednil nejen důvody uvedené v žádosti, ale především také ostatní konkurující zájmy, které nemohou být vydáním opatření obecné povahy zcela popřeny (obecné užívání pozemků v oboře). A tvrzení stěžovatelek, že pozemky, na kterých se nachází moravická cesta, jsou z velké části ve vlastnictví fyzické osoby (J. G.), na tom nemůže nic změnit, neboť případy, kdy fyzické osoby přenechají užívání svých pozemků státu, obci či jiné právnické osobě (honitbu obora Jelenice užívá právě stěžovatelka – osoba zúčastněná na řízení II), institutu volného průchodu krajinou plně podléhají [srov. § 63 odst. 2 větu první ZOPK, srov. také komentářovou literaturu: Průchová, I. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář.* (§ 63) Nakladatelství C. H. Beck, dostupný z beck-online.cz].

[57] Krajský soud v napadeném rozsudku příznačně uvedl, že zájmy myslivosti a přístup veřejnosti do krajiny nejsou vzájemně exkluzivní; s ohledem na obecné užívání pozemků v krajině (v lese) jako veřejného statku z povahy věci ani vzájemně vylučující být nemohou. Orgán státní správy myslivosti nemůže mechanicky přejmout důvody obsažené v žádosti o vydání opatření obecné povahy, a tím přístup veřejnosti do krajiny (byť lokálně vymezené) zcela vyloučit. Jak je zřejmé již z výše uvedeného, důvody, které k omezení

pokračování

vstupu do honitby (nikoli jeho absolutního zákazu na dobu neurčitou) vedou, musí být prokazatelně obsaženy ve spise, resp. v odůvodnění vydaného opatření obecné povahy.

[58] V nyní projednávané věci krajský soud zcela správně konstatoval, že podklady, ze kterých by vyplývala potřeba jakkoli omezit vstup veřejnosti do obory Jelenice, zcela absentují. Stěžovatelky podaly žádost o vydání opatření obecné povahy, ve které poukazovaly na váhové úbytky zvěře v důsledku rušení veřejností, neboť jejím pohybem je zvěř rušena na pasekách, které od zbylých částí obory odděluje moravická cesta, po níž se veřejnost pohybuje. K tomu doložily dodací listy, ze kterých měly tvrzené váhové úbytky vyplývat.

[59] Nejvyšší správní soud však konstatuje, že ve spise založené (a značně obtížně čitelné) dodací listy v žádném případě toto tvrzení stěžovatelek neprokazují. Z uvedených dodacích listů je možné pouze konstatovat počet kusů prodané zvěře, o které není vůbec zřejmé, zda jde o zvěř pocházející právě z obory Jelenice. Nadto, jak správně vystihl krajský soud, tvrzení stěžovatelek vůbec nezohledňuje celou řadu jiných skutečností, které se na váze ulovené zvěře mohou projevit (např. dlouhodobý stav počasí, počet kusů zvěře s ohledem na velikost spásané plochy, příp. řádné plnění povinnosti uživatele honitby zvěř přikrmovat). Spis neobsahuje žádné podklady o tom, jakým způsobem pohyb veřejnosti v oboře zvěř ruší, resp. zda její pohyb má skutečně vliv na život zvěře tak, jak tvrdily stěžovatelky. Tyto skutečnosti neprokazují ani záznamy stěžovatelek o četnosti průchodů veřejnosti oborou. Rozhodně pak není možné konstatovat, že každý jednotlivý vstup veřejnosti do obory představuje jeden případ vyrušení veškeré zvěře v oboře, jak absurdně uvedl v odůvodnění napadeného opatření odpůrce.

[60] Ve spise založené podklady naopak svědčí o tom, že zvěř je na pohyb veřejnosti v oboře zvyklá, neboť v tomto režimu funguje obora Jelenice nejméně dvě desítky let. Rozhodnutí Okresního úřadu Opava, referátu životního prostředí ze dne 10. 4. 2000, č. j. ŽP-1278/2000-246, které povolilo zásah do krajinného rázu podle § 12 odst. 2 ZOPK a zásah do významného krajinného prvku podle § 4 odst. 2 téhož zákona stavbou oborního plotu obory Jelenice, podmínilo stavbu tohoto plotu průchodností cyklistické stezky č. 551 (moravické cesty) širokou veřejností otevřenými vstupy opatřenými protiúnikovými rošty. Stavební povolení Městského úřadu Vítkov, odboru výstavby a územního plánování ze dne 3. 5. 2000, č. j. výst. 1472/99-Ko/Dr, na základě kterého byla obora Jelenice oplocena, povolilo stavbu oborního plotu rovněž za podmínky zachování přístupu veřejnosti do obory, a to třemi vstupy (z celkových sedmi) v oborním plotu. Toto stavební povolení podmiňovalo stavbu oborního plotu také průjezdností obory cyklisty po cyklotrase, která oborou tehdy procházela po tzv. moravické cestě; dnes je sice tato cyklotrasa přeložena na druhý břeh řeky Moravice, jak vyplývá z obsahu spisu, na podmínce zachování přístupu veřejnosti do obory však tato skutečnost vůbec ničeho nemění. Podmínku zpřístupnění obory veřejnosti stanovily ve svém stanovisku ke stavebnímu povolení také Lesy České republiky, s. p. (viz stanovisko ze dne 26. 7. 1999, které je součástí spisu odpůrce). Rovněž kolaudační rozhodnutí Městského úřadu Vítkov, odboru výstavby a územního plánování ze dne 5. 1. 2001, č. j. výst. 9967/2000-Dr, povolilo užívání oborního plotu obory Jelenice za podmínky volného průchodu konkrétně vymezenými vstupy do obory.

[61] Opatření obecné povahy, které přístup veřejnosti do obory zcela zakázalo, je tak v přímém rozporu se shora uvedeným rozhodnutími. Tyto rozpory nelze překonat ani odkazem na čl. 14 Listiny základních práv a svobod, jak tvrdí odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti. Ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod umožňuje omezit svobodu pohybu a pobytu, je-li to nevyhnutelné, na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody; představuje tedy základ pro omezení pohybu a pobytu ve zvláště chráněných územích (např. národních parcích, přírodních rezervacích apod.), což jsou instituty, které s opatřením obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nelze zaměňovat.

[62] Stejně tak nemůže mít na nezákonnost vydaného opatření obecné povahy vliv ani to, že Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor životního prostředí a zemědělství, rozhodnutím ze dne 27. 1. 2020, č. j. MSK 180860/2019, v přezkumném řízení podle § 149 odst. 6 správního řádu změnil závazné stanovisko orgánu ochrany přírody – Městského úřadu Vítkov, odboru výstavby, územního plánování a životního prostředí ze dne 4. 12. 2019, č. j. MUVI 31210/2019, tak, že s úplným uzavřením obory Jelenice souhlasí.

[63] Podle § 66 zákona o myslivosti je vydání opatření obecné povahy ve smyslu § 9 odst. 3 téhož zákona podmíněno dohodou s orgány ochrany přírody, pokud zvláštní právní předpisy o ochraně přírody a krajiny nestanoví jinak. Zvláštním právním předpisem podle § 66 zákona o myslivosti je právě ZOPK, který v § 65 stanoví, že orgán státní správy vydávající rozhodnutí (opatření obecné povahy), kterým mohou být dotčeny zájmy chráněné ZOPK, tak činí jen po dohodě s orgánem ochrany přírody, není-li v zákoně předepsán jiný postup. Ustanovení § 77 odst. 3 ZOPK však výslovně stanoví, že „*k řízením podle zákona o myslivosti obecní úřady obcí s rozšířenou působností (jako orgány ochrany přírody) vydávají závazná stanoviska.*“

[64] Z výše uvedeného je zřejmé, že vydání opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti je podmíněno závazným stanoviskem orgánu ochrany přírody, neboť se dotýká také zájmů chráněných ZOPK. Vydání opatření obecné povahy však nepředstavuje správní řízení, jehož výsledkem by byl individuální správní akt určený přesně vymezenému okruhu adresátů. Opatření obecné povahy je správním aktem, jehož pojmovými znaky jsou závaznost, obecně vymezený okruh adresátů, konkrétní předmět a neexistence zákonné překážky (k tomu srov. již citované rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005 - 98 a č. j. 2 As 78/2016 - 72). Stanoviska dotčených orgánů (srov. § 90 odst. 16 ZOPK) vydávaná v procesu pořizování opatření obecné povahy nejsou závaznými stanovisky ve smyslu § 149 správního řádu; postup stanovený § 149 správního řádu na stanoviska vydávaná pro účely opatření obecné povahy nedopadá. Přestože ZOPK označuje stanovisko dotčeného orgánu ochrany přírody jako *závazné stanovisko*, nejedná se o *závazné stanovisko ve smyslu § 149*, neboť není vydáváno za účelem vydání rozhodnutí ve správním řízení jako individuálního správního aktu.

[65] Závěr, podle něhož platí, že postup podle § 149 správního řádu lze uplatnit pouze „uvnitř“ správního řízení (nikoli právě při vydání opatření obecné povahy), ostatně Nejvyšší správní soud vyslovil již dříve v rozsudcích ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 2/2008 - 62; ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009 - 52; ze dne 21. 4. 2010, č. j. 8 Ao 1/2010 - 89; ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009 - 150, č. 2381/2011 Sb. NSS; tentýž závěr následoval i v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb.

pokračování

NSS, a také v novější judikatuře (např. rozsudek ze dne 22. 1. 2021, č. j. 1 As 161/2019 - 56, č. 4157/2021 Sb. NSS).

[66] Jakkoli stanoviska dotčených orgánů vydávaná za účelem opatření obecné povahy nepředstavují závazná stanoviska ve smyslu § 149 správního řádu, jde o závazné podklady – zde pro vydání opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, jímž je teprve zasahováno do právní sféry adresátů. Obsah stanoviska proto musí odpůrce při vydávání opatření obecné povahy zohlednit a v odůvodnění opatření obecné povahy se s ním dostatečně vypořádat, stejně jako s připomínkami, které do obsahu stanoviska dotčeného orgánu směřují.

[67] Jelikož se však postup podle § 149 správního řádu při vydávání opatření obecné povahy neuplatní, podléhají stanoviska dotčených orgánů přezkumu až v rámci řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části. Takové stanovisko tedy nelze v přezkumném řízení zrušit či změnit na základě § 149 odst. 6 správního řádu, jak se stalo v nyní posuzované věci. Krajským úřadem Moravskoslezského kraje vydané rozhodnutí, které změnilo v přezkumném řízení stanovisko orgánu ochrany přírody – Městského úřadu Vítkov, je proto nezákonné. Po obdržení podnětu osoby zúčastněné na řízení II) k přezkoumání stanoviska Městského úřadu Vítkov měl Krajský úřad Moravskoslezského kraje zaslat uvedený podnět právě Městskému úřadu Vítkov, který se následně při vydání opatření obecné povahy měl s obsahem tohoto podnětu (v něm uvedenými připomínkami) vypořádat v odůvodnění opatření obecné povahy.

[68] Dlužno ovšem také zdůraznit, že orgán státní správy myslivosti nemá povinnost žádosti uživatele honitby o vydání opatření obecné povahy vyhovět, a to ani v situaci, kdy je stanovisko orgánu ochrany přírody k vydání opatření obecné povahy v požadovaném rozsahu kladné, resp. s jeho vydáním souhlasí. Orgán státní správy myslivosti totiž musí zvažovat také další zájmy, nikoli jen a pouze ty, které při vydávání stanoviska zvažuje orgán ochrany přírody. Jde o logický důsledek zákonem stanovených odlišných pravomocí a (zejm. věcné) působnosti orgánů ochrany přírody a státní správy myslivosti. Orgán státní správy myslivosti proto může podle své úvahy, s přihlédnutím ke všem okolnostem případu a zejm. k objektivně existujícím poměrům a potřebám dané lokality, uplatněným připomínkám i vyjádřením dotčených orgánů, opatření obecné povahy vydat v odlišném rozsahu, než jaký požaduje uživatel honitby (srov. již citovaný rozsudek č. j. 2 As 78/2016 - 72, bod 27). Stejně tak může v případě, že dospěje k názoru, že žadatelem navrhované opatření obecné povahy vůbec nemá být vydáno, k jeho vydání nepřistoupit. Tomu ostatně odpovídá díkce § 9 odst. 3 zákona o myslivosti, který obsahuje spojení „*na žádost uživatele honitby může nařídit...*“. V takovém případě vyjádří svou vůli opatření nevydat v rámci procedury podle § 171 a násl. správního řádu – v jeho návrhu tuto svou vůli výslovně uvede a „*tento projev vůle správního orgánu bude dále projednáván postupem obdobným projednání běžného opatření obecné povahy*“ (viz rozsudek č. j. 2 As 78/2016 - 72, bod 28).

[69] Žadatel o vydání opatření obecné povahy podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti nemá právní nárok na vyhovění své žádosti, má však nárok na to, aby byla jeho žádost řádně projednána a důvody řádně zváženy.

[70] S ohledem na výše uvedené lze k námitce nedostatečného zohlednění závazného stanoviska Krajského úřadu Moravskoslezského kraje již jen dodat, že krajský soud byl při přezkumu napadeného opatření obecné povahy striktně vázán důvody obsaženými v návrhu na jeho zrušení. Jelikož navrhovatelé přímo obsah tohoto stanoviska nezpochybňovali, nemohl se krajský soud k jeho obsahu blíže vyjádřit. Zcela správně však v bodě 65 svého rozsudku uvedl, že *„takové stanovisko představuje hodnocení důvodnosti žádosti o vydání opatření z hlediska zvláštních zájmů chráněných v ZOPK a je tak jakýmsi hraničním limitem potenciálního omezení. Existence stanoviska nezabavuje odpůrce povinnosti řádného a proporcionálně správného posouzení všech dotčených zájmů, povinnosti ochrany a šetření základních práv a dodržování litery zákona.“* Ani v tomto případě tak nelze krajskému soudu v jeho postupu a hodnocení ničeho vytknout.

[71] Stěžovatelky v kasační stížnosti dále namítaly, že opatření obecné povahy bylo přiměřené, a to s ohledem na skutečnost, že veřejnost má možnost průchodu krajinou mimo oboru, po druhém břehu řeky Moravice, kam byla také přeložena cyklotrasa původně procházející samotnou oborou. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že napadené opatření obecné povahy neobstálo s ohledem na námitky obsažené v návrhu na jeho zrušení již ve čtvrtém kroku shora uvedeného algoritmu přezkumu. V takovém případě není namístě zabývat se jeho (ne)přiměřeností. Skutečnost, že by pohyb veřejnosti v oboře Jelenice zvěř rušil, a tudíž bylo namístě pohyb veřejnosti po oboře jakkoli omezovat, nebyla totiž vůbec podložena. Podklady založené ve spise (zejm. stavební povolení a kolaudační rozhodnutí) svědčí naopak o tom, že zvěř je na pohyb veřejnosti v oboře zvyklá. Nebyl tedy vůbec splněn předpoklad pro to, aby bylo možné hodnotit přiměřenost opatření obecné povahy vydaného podle § 9 odst. 3 zákona o myslivosti. A skutečnost, že krajský soud konstatoval, že napadené opatření obecné povahy neobstálo nejen ve čtvrtém, ale ani pátém kroku algoritmu přezkumu opatření obecné povahy, nemá vliv na zákonnost jeho rozsudku – jak již bylo uvedeno výše, judikurně vymezený algoritmus přezkumu opatření obecné povahy je po novele s. ř. s. s účinností od 1. 1. 2012 spíše inspirativní, krajský soud je při přezkumu striktně vázán důvody obsaženými v návrhu.

[72] V nyní projednávané věci krajský soud důvody obsažené v návrhu plně respektoval a v návaznosti na tyto důvody dospěl ke zcela správnému závěru o nezákonnosti napadeného opatření obecné povahy.

V. Závěr a náklady řízení

[73] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[74] Výrok o nákladech řízení vychází z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Navrhovatelé byli v řízení o kasační stížnosti úspěšní a mají tedy právo na náhradu nákladů řízení vůči neúspěšným stěžovatelkám. V souvislosti s tímto řízením jim vznikly náklady na zastoupení advokátkou. Pro určení výše nákladů spojených se zastoupením advokátem se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupkyně navrhovatelů učinila ve věci jeden úkon právní služby, kterým je vyjádření ke kasační stížnosti [písemné podání podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], přičemž za tento úkon právní služby náleží mimosmluvní odměna ve

pokračování

výši 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Jelikož šlo o společný úkon při zastupování tří navrhovatelů, náleží advokátovi za každou takto zastupovanou osobu mimosmluvní odměna snižena o 20 %, tj. za každého z navrhovatelů částka 2480 Kč. Stěžovatelky (osoby zúčastněné na řízení) jsou proto povinny navrhovatelům zaplatit částku 7440 Kč (3 x 2 480 Kč), plus 300 Kč za náhradu hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu), tj. částku 7 740 Kč zvýšenou navíc o částku 1625 Kč odpovídající DPH (21 %) – celkově tedy 9 365 Kč; tuto částku stěžovatelky vyplatí k rukám zástupkyně navrhovatelů Mgr. Jany Zwyrtek Hamplové, advokátky se sídlem Olomoucká 261/36, Mohelnice, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 7. ledna 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu