



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Michala Bobka, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobců: **a) Honební společenstvo Úžice**, se sídlem Nechybská 252, Sázava, **b) Myslivecký spolek Úžice Nechyba, z.s.**, se sídlem Úžice 38, Uhlířské Janovice, **c) obec Úžice**, se sídlem Úžice 38, Uhlířské Janovice, všichni zastoupeni Ing. Mgr. Bc. Václavem Holým, advokátem se sídlem Na Příkopě 857/18, Praha, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Benediktinské opatství Panny Marie a sv. Jeronýma v Emauzích**, se sídlem Vyšehradská 320/49, Praha, zastoupené Mgr. et Mgr. Petrem Hanzalem, LL.M., advokátem se sídlem Vyšehradská 320/49, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 17. 5. 2022, č. j. 061884/2022/KUSK, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2023, č. j. 43 A 44/2022 - 76,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 31. 10. 2023, č. j. 43 A 44/2022 - 76, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Osoba zúčastněná na řízení požádala o uznání nové honitby Černé Budy. Honitbu mají tvořit souvislé honební pozemky ve výměře bezmála 508 ha v existujících honitbách Úžice, Rataje nad Sázavou, Stříbrná Skalice – Les, které byly osobě zúčastněné na řízení vydány jako církevní restituce podle zákona č. 428/2012 Sb., o majetkovém vyrovnání s církvemi a náboženskými společnostmi a o změně některých zákonů. Převaha honebních pozemků se nachází rovněž v honitbě Svatý Prokop, jejímž držitelem je podnik Lesy České

republiky, s. p. (dále jen „Lesy ČR“), s nímž osoba zúčastněná na řízení uzavřela dohodu o přičlenění honebních pozemků.

[2] Městský úřad Kutná Hora vydal dne 15. 12. 2021 rozhodnutí č. j. MKN/1888949/2021 (též „prvostupňové rozhodnutí“), jímž na základě návrhu osoby zúčastněné na řízení rozhodl:

- I. podle § 31 odst. 6 písm. c) zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, o *zániku honitby Svatý Prokop* (CZ2112202033), jejímž držitelem byly Lesy ČR, s. p. (dále jen „Lesy ČR“);
- II. podle § 31 odst. 4 zákona o myslivosti o *změně hranic honitby Úžice* (CZ2112110037), jejímž držitelem je žalobce a), a to tak, že z ní byly *uvolněny* v rozhodnutí vymezené honební pozemky za účelem vzniku nové honitby osoby zúčastněné na řízení;
- III. podle § 31 odst. 4 zákona o myslivosti o *změně hranic honitby Rataje nad Sázavou* (CZ2112110027), jejímž držitelem je Honební společenstvo Rataje nad Sázavou, a to tak, že z ní byly *uvolněny* v rozhodnutí vymezené honební pozemky za účelem vzniku nové honitby osoby zúčastněné na řízení;
- IV. podle § 29 ve spojení s § 17 a § 18 zákona o myslivosti o *uznání nové honitby Černé Budy*, jejímž držitelem je osoba zúčastněná na řízení. K ní byly současně podle § 30 zákona o myslivosti *přičleněny* určené honební pozemky, uvolněné především po zaniklé honitbě Svatý Prokop a z dotčených honiteb Úžice a Rataje nad Sázavou, stejně jako v důsledku předchozího vyčlenění jiného pozemku z honitby Stříbrná Skalice – Les, aby vzniklo ucelené území pro vznik nové honitby a bylo ji možné řádně myslivecky obhospodařovat.

[3] Žalovaný k odvolání žalobců v záhlaví označeným rozhodnutím (též „napadené rozhodnutí“) prvostupňové rozhodnutí změnil tak, že výrok II. doplnil o další pozemky, které uvolnil z honitby Úžice. Současně výrok IV. změnil tak, že tyto honební pozemky přičlenil k honitbě Černé Budy. Ve zbytku prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[4] Proti napadenému rozhodnutí žalovaného podali žalobci žalobu ke Krajskému soudu v Praze. V ní namítli, že:

1. o změně honiteb Úžice a Rataje nad Sázavou bylo rozhodnuto bez návrhu vlastníka dotčených honebních pozemků;
2. honební pozemky nesplňují obecnou podmínku souvislosti honebních pozemků;
3. rozsah přičleněných pozemků z důvodů arondace (vyrovnání hranic) převyšuje hranici 10 %;
4. Městský úřad Kutná Hora při přičleňování pozemků za účelem vyrovnání hranic argumentuje pozemky, které nejsou ve vlastnictví žadatele (osoby zúčastněné na řízení);
5. uvedená výměra honebních pozemků v návrhu neodpovídá skutečnosti.

[5] Krajský soud rozsudkem ze dne ze dne 31. 10. 2023, č. j. 43 A 44/2022 - 76, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že správní orgány sice zvolily správný *procesní postup*, když na návrh osoby zúčastněné na řízení

pokračování

rozhodly o uvolnění pozemků, včetně pozemků jiných vlastníků, z existující honitby podle § 31 odst. 4 zákona o myslivosti a současně o uznání nové vlastní honitby žadatele, jejíž součástí jsou i ony uvolněné pozemky. V rovině *věcné* však podle krajského soudu postupovaly správní orgány nezákonně, neboť *neuplatnily správní uvážení*. Ve svých rozhodnutích a ve vyjádření k žalobě totiž opakovaně uvedly, že jakmile žadatel požádal o přičlenění pozemků a současně splňoval podmínky pro uznání honitby, neměly žádný prostor pro správní uvážení v otázce, jakou podobu bude nová honitba mít. Musely tedy uznat honitbu v parametrech požadovaných žadatelem.

[6] Tento závěr však před krajským soudem neobstál. Rozsudek NSS ze dne 10. 10. 2014, č. j. 7 As 106/2013 - 40, na který se správní orgány odvolávají, je totiž podle krajského soudu nutné vykládat v kontextu další judikatury. Konkrétně krajský soud poukázal na rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 6. 5. 2020, č. j. 15 A 230/2017 - 29, podle něhož musí orgán státní správy myslivosti zkoumat, zda podaná žádost je v souladu se zásadami mysliveckého hospodaření, zejména s pravidly pro tvorbu honiteb tak, aby se honitby, z nichž jsou pozemky vyňaty, nedostaly v důsledku provedených změn do rozporu s § 17 zákona o myslivosti nebo jinými hodnotami a zásadami mysliveckého hospodaření. Z rozsudku NSS ze dne 30. 1. 2008, č. j. 1 As 43/2007 - 95, poté plyne, že pokud návrh na uznání honitby splňuje podmínky tvorby honiteb, má žadatel právo na uznání honitby, nemůže však již ovlivnit, v jakém rozsahu se tak stane. Správní orgán tak může uznat honitbu ve větším nebo menším než navrhovaném rozsahu.

[7] Jelikož v projednávané věci došlo ke změně honitby Úžice spočívající ve vynětí pozemků ve vlastnictví osob odlišných od žadatele pouze proto, aby se mohly stát součástí nově vzniklé honitby Černé Budy, bylo tak podle krajského soudu nutné i) zkoumat, zda je vůbec možné je odejmout z honitby Úžice (zda nebude vzniklá podoba honitby Úžice v rozporu se zásadami mysliveckého hospodaření); a ii) učinit správní úvahu, zda je vhodné a namístě, aby se staly součástí honitby Černé Budy. Správní orgány nicméně neuplatnily ani úvahu o souladu navržených změn se zásadami mysliveckého hospodaření, ani své správní uvážení. Jejich rozhodnutí je tudíž podle krajského soudu nezákonné a v tom důsledku též nepřezkoumatelné, neboť tyto úvahy neobsahuje. Krajský soud proto zrušil žalobou napadené rozhodnutí pro *nepřezkoumatelnost* dle § 76 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Za této situace krajský soud považoval hodnocení konkrétních parametrů honitby Černé Budy za předčasné. Nad rámec uvedeného se tak jen v obecnosti vyjádřil k některým sporným otázkám (aktivní procesní legitimaci žalobců, souvislosti honebních pozemků, podílu pozemků připojených v důsledku arondace a přípustnost přičleňování pozemků k pozemkům již přičleněným). Takto především zdůraznil, že v dalším řízení se musí žalovaný zabývat otázkou prostupnosti honitby v okolí obce Nechyba, konkrétně zda může zvěř Nechybou projít. Z prvostupňového ani napadeného rozhodnutí poté navíc podle krajského soudu nelze zjistit, kolik hektarů pozemků bylo přičleněno právě v důsledku arondace (vyrovnání hranic), a tudíž ověřit, zda bylo dodrženo pravidlo, že podíl takových pozemků nesmí přesáhnout 10 % výměry vlastních honebních pozemků navrhovatele. V tomto směru tak prvostupňové rozhodnutí podle jeho názoru není přezkoumatelné, přičemž tento nedostatek napadené rozhodnutí žalovaného nezhojilo.

II. Kasační stížnost žalovaného a OZNŘ, vyjádření žalobců

[9] Rozsudek krajského soudu napadají žalovaný a osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelé) kasačními stížnostmi. Jejich důvody stěžovatelé shodně spatřují v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhují, aby Nejvyšší správní soud (dále též jen „NSS“) napadený rozsudek krajského soudu zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a přiznal jim náhradu nákladů řízení.

II. A. Kasační stížnost žalovaného

[10] Žalovaný ve své kasační stížnosti namítá, že se krajský soud odchýlil od ustálené judikatury a nevycházel z obsahu rozhodnutí správních orgánů ani z obsahu správního spisu. Upozorňuje, že § 31 zákona o myslivosti je zvláštním ustanovením, které vylučuje správní uvážení při změně honitby v důsledku změn vlastnictví honebních pozemků. Spojení slov „bez správního uvážení“ se navíc v napadeném rozhodnutí žalovaného nachází pouze dvakrát, a to v rámci citace rozhodnutí soudu a při omezeném rozhodování v případě použití § 31 odst. 4 zákona o myslivosti.

[11] Správní orgány přitom věcně posoudily, zda jsou splněny kogentní podmínky zákona o myslivosti, jako je souvislost honebních pozemků či minimální výměra honitby. Uvážení správních orgánů, které vedlo k rozhodnutí v projednávané věci, je navíc srozumitelné. V tomto směru žalovaný odkazuje na stranu 39 prvostupňového rozhodnutí, v němž je odůvodněno, proč byly vyňaty pozemky z dotčených honiteb a přiřčeny do nově vzniklé honitby, a strany 30 a 31 prvostupňového rozhodnutí, jež se týkají nehonebních pozemků. Přiřčeni bylo provedeno právě pro řádný výkon práva myslivosti. Krajský soud tak použití slov „bez uvážení“ nesprávně vyhodnotil jako nezákonnost, a tudíž postupoval formalisticky, když nepřihlédl k celkovému obsahu obou správních rozhodnutí tvořících společně jeden celek.

[12] Žalovaný dále namítá, že pozemky ve vlastnictví osoby zúčastněné na řízení splňují obecné podmínky pro vznik nové honitby, přičemž odkazuje na str. 30 a 31 napadeného rozhodnutí. Využití správního uvážení je patrné ze str. 8 a 9 ad body 1, 2 a 3 napadeného rozhodnutí. V průběhu řízení byla navíc žádost upravena, aby nedošlo k přerušení honitby Úžice, a tudíž bylo možné zmenšenou honitbu řádně myslivecky obhospodařovat, jak plyne ze strany 9 (ad 3) napadeného rozhodnutí. Stejně tak se zásadami řádného mysliveckého hospodaření žalovaný zabýval na stranách 8 a 9 (ad 2) napadeného rozhodnutí, stejně jako prvostupňový správní orgán na straně 29 prvostupňového rozhodnutí. Rovněž tyto úvahy považuje žalovaný za srozumitelné.

[13] K prostupnosti honitby u obce Nechyba žalovaný uvedl, že součástí správního spisu je mapový zákres pozemků, ze kterého je nesporné, že tato obec je kompletně obklopena vlastními pozemky osoby zúčastněné na řízení; v severovýchodní části je sice souvislost přerušena nehonebními pozemky žadatele, nicméně jsou pozemky souvislé přes honební pozemky v jižní, západní a severní straně. Závěr krajského soudu ohledně (ne)prostupnosti

pokračování

této části honitby tak podle žalovaného nemá oporu ve správním spise ani ve správních rozhodnutích.

[14] Konečně ve vztahu k otázce podílu přičleněných pozemků v důsledku arondace žalovaný uvedl, že tuto námitku uplatnili žalobci až v žalobě. Proto se s ní nemohly správní orgány vypořádat. Poukázal přitom na § 75 odst. 1 s. ř. s., dle něhož je správní soud vázán skutkovým a právním stavem ke dni rozhodnutí správního orgánu. Žalovaný navíc vysvětlil, že prvostupňový orgán pojmem „arondace“ označil rovněž pozemky, které ztratily souvislost se sousedními honitbami tím, že byly odříznuty vlastními pozemky žadatele nebo pozemky Lesů ČR. Je proto logické, že tyto přičleňované pozemky zvýší podíl přičleňovaných pozemků nad limit stanovený v § 18 odst. 4 zákona o myslivosti. Prává „arondace“ z důvodu zarovnání hranic je však pouze v jihozápadní části obce Benátky, která je zcela marginální.

II. B. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení

[15] Osoba zúčastněná na řízení ve své kasační stížnosti namítá, že krajský soud v rozporu s § 75 s. ř. s. překročil žalobní body. Dospěl totiž k závěru o nezákonném postupu správních orgánů z důvodu, že neuplatnily správní uvážení. Takovou námitku však žalobci vůbec neuplatnili.

[16] V rovině věcné poté stěžovatel zpochybňuje samotný závěr krajského soudu o povinnosti správních orgánů uplatnit v řízení správní uvážení. Předně namítá existenci závažné procesní vady a nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Oba krajským soudem citované rozsudky, na základě kterých uvedenou povinnost správních orgánů dovodil (rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 15 A 230/2017 - 29 a rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, č. j. 1 As 43/2007 - 95), pomíjí existenci pozdějšího rozsudku NSS ze dne 27. 2. 2020, č. j. 8 As 245/2017 - 46. To přesto, že na tento rozsudek opakovaně odkazovaly správní orgány a účastníci řízení. Rozsudek NSS č. j. 8 As 245/2017 - 46 přitom potvrzuje závěr předchozího rozsudku NSS č. j. 7 As 106/2013 - 40, z něhož správní orgány v řízení vycházely. Platí, že správní orgány mají povinnost posoudit, zda je navrhovaná změna honitby v souladu s kogentními podmínkami zákona o myslivosti. V takovém případě však jde jen o posouzení naplnění hypotézy právní normy, nikoli o uplatnění správního uvážení, jak nesprávně dovozuje krajský soud.

[17] Krajský soud se navíc dopustil nesprávného právního posouzení uvedené otázky. Povinnost hodnotit, zda požadovaná změna honebních pozemků je v souladu se zásadami řádného mysliveckého hospodaření, totiž podle osoby zúčastněné na řízení nemá oporu v textu zákona a odporuje rozsudku NSS č. j. 7 As 106/2013 - 40. Takové hodnocení by navíc bylo rovněž jen posouzením naplnění hypotézy obsahující pojem „zásady řádného mysliveckého hospodaření“, nikoli uplatněním správního uvážení. Krajským soudem citovaný rozsudek NSS ze dne 30. 1. 2008, č. j. 1 As 43/2007 - 95, se poté nezabývá změnou honitby podle § 31 odst. 4 zákona o myslivosti, nýbrž rozhodováním dle § 18 odst. 1 zákona o myslivosti. Jde přitom o rozhodnutí, které předcházelo rozhodnutím NSS ve věcech č. j. 8 As 245/2017 - 46 a č. j. 7 As 106/2013 - 40, která se týkají přímo změny honiteb dle § 31 odst. 4 zákona o myslivosti.

II. C. Vyjádření žalobců ke kasačním stížnostem

[18] Žalobci navrhli, aby NSS kasační stížnosti zamítnul a přiznal jim náhradu nákladů řízení.

[19] Žalobci ve svém vyjádření nejprve shrnuli relevantní judikaturu týkající se podmínek uznávání nových honiteb a změn hranic existujících honiteb. Z ní podle nich plyne, že již od rozsudku NSS č. j. 1 As 43/2007 - 95 setrvávají soudy na stejných principech, které pouze rozvádějí. Platí tak, že žadatel má nárok pouze na uznání honitby jako takové. Nemá však nárok na to, aby její součástí byly pozemky jiných vlastníků navržené k přičlenění ani všechny pozemky vlastní. Kritériem pro stanovení hranic jsou obecné zásady tvorby honiteb zakotvené v § 17 zákona o myslivosti a zásady řádného mysliveckého hospodaření podle § 31 odst. 1 zákona o myslivosti. Stanovení hranic honitby musí být z těchto hledisek v rozhodnutí řádně odůvodněno. Žalobci proto souhlasí s krajským soudem, že správní orgány postupovaly nezákonně, neboť vycházely z nesprávného východiska, že musí návrhu na přičlenění pozemků bez dalšího vyhovět. Tento postup přitom žalobci rozporovali jak ve svých odvoláních, tak i v žalobě pod body č. 1, 3 a 4. Klíčové je, že podoba hranic uznávané honitby není dostatečně podrobně ve správních rozhodnutích odůvodněna, což je důvodem pro jejich zrušení.

[20] Žalobci se navíc ztotožňují se závěrem krajského soudu, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné v otázce poměru pozemků přičleněných v důsledku arondace. Pokud žalovaný v kasační stížnosti uvádí, že „arondance“ není pravá arondace, nýbrž se týká jen malé části pozemků, pak dodatečně interpretuje a doplňuje obsah prvostupňového rozhodnutí.

[21] Žalobci vyjádřili konečně nesouhlas se závěrem krajského soudu, podle něhož správní orgány postupovaly v procesní rovině správně. Setrvávají při své argumentaci, že dle § 30 odst. 1 zákona o myslivosti lze přičleňovat pouze pozemky, které tvoří vlastní nebo společenstevní honitbu. To podle nich potvrdil rovněž NSS v rozsudku ze dne 10. 10. 2014, č. j. 7 As 106/2013 - 40, podle něhož je nutné, aby se jednalo o volné pozemky. Vyjmuté pozemky podle § 31 zákona o myslivosti tak podle žalobců nemohou být přičleněny podle § 30 zákona o myslivosti. Správní orgány nicméně přičlenily k nové honitbě právě i pozemky, které byly součástí jiných existujících honiteb. Proto měl být podle jejich názoru aplikován § 31 odst. 1 a 4 zákona o myslivosti v závislosti na důvodu změny, nikoli postup dle § 30 zákona o myslivosti.

III. Právní posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[22] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval splněním formálních podmínek kasačních stížností. Konstatoval, že obě kasační stížnosti jsou přípustné. Napadený rozsudek proto NSS přezkoumal v mezích rozsahu kasačních stížností a uplatněných důvodů. Přihlížel při tom k případným vadám, které je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[23] Kasační stížnosti **jsou** důvodné.

[24] Nejvyšší správní neshledal napadený rozsudek *nepřezkoumatelným*. Z jeho odůvodnění je patrné, jaký skutkový stav vzal krajský soud za rozhodný, jak uvážil o pro věc zásadních a podstatných skutečnostech a z jakých důvodů dospěl k jím dosaženému závěru. Tím naplnil požadavky kladené soudní judikaturou (např. rozsudky NSS ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 76, ze dne 21. 5. 2015, č. j. 7 Afs 69/2015 - 45).

[25] Krajský soud se nicméně dopustil *vážné procesní vady, jež mohla mít vliv na zákonnost jeho rozsudku*. Nesprávně zrušil rozhodnutí žalovaného bez jednání pro nepřezkoumatelnost, ačkoli základem pro jeho rozhodnutí byla zjištěná nezákonnost. Učinil tak přitom při překročení žalobních bodů a navzdory tomu, že žalobci s rozhodnutím bez jednání nevyslovili souhlas.

[26] Nejvyšší správní soud v tomto směru předně zdůrazňuje, že krajský soud v projednávané věci zrušil napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s, tedy bez jednání pro zjištěnou vadu *nepřezkoumatelnosti*. Důvodem k takovému rozhodnutí bylo, že podle krajského soudu správní rozhodnutí neobsahují úvahu o souladu navržených změn se zásadami mysliveckého hospodaření a správní uvážení, zda je vhodné a namíste, aby se vyjmuté pozemky staly součástí honitby Černé Budy (srov. odst. 42 až 43 ve spojení s odst. 63 napadeného rozsudku). K tomuto závěru nicméně krajský soud dospěl na základě svého dříve vysloveného závěru o nezákonném postupu správních orgánů. Podle krajského soudu totiž správní orgány ve věci vycházely z nesprávného východiska, že nemají žádný prostor pro správní uvážení ohledně toho, jakou podobu bude nová honitba mít (srov. odst. 38 až 42 napadeného rozsudku).

[27] V takovém případě však byla skutečným důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí právě shledaná vada údajné *nezákonnosti*, nikoli *nepřezkoumatelnosti*. Rozhodnutí správních orgánů jako taková nicméně nejsou nepřezkoumatelná. Uvádí jednoznačný a srozumitelný závěr, proč správní orgány ve svém rozhodnutí neuplatnily správní uvážení v otázce podoby uznávané honitby, a tudíž proč takové uvážení nemá v odůvodnění jejich rozhodnutí odraz: měly totiž za to, že správní uvážení v daném případě nemají (resp. jim nenáleží). Tento závěr správních orgánů a jeho správnost, resp. zákonnost je možné přezkoumat, což i krajský soud ve skutečnosti učinil. Zjištěná absence uvedené úvahy v rozhodnutí – a tudíž možná nepřezkoumatelnost rozhodnutí v tomto ohledu – je až důsledkem závěru krajského soudu o *nezákonnosti* takového právního závěru správních orgánů. Podle krajského soudu totiž otázku, zda mají v otázce podoby honitby správní uvážení, posoudily správní orgány nesprávně.

[28] V takovém případě však krajský soud nemohl přistoupit ke zrušení napadeného rozhodnutí bez jednání podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Jak totiž zdůrazňuje konstantní judikatura, zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno jen těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí vůbec meritorně přezkoumat (srov. např. rozsudky NSS ze dne

17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012-45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016-64). Podle názoru NSS proto institut nepřezkoumatelnosti *není možné rozšiřovat* na případy, kdy správní orgán uvede konkrétní důvody, proč určitou otázku neposuzoval. Pokud je takový jeho závěr nesprávný, jedná se o nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení dotčené otázky (v daném případě otázky, zda mají správní orgány uplatnit správní uvážení ohledně hranice honitby). Zrušit správní rozhodnutí bez jednání z důvodu takové nezákonnosti přitom § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. neumožňuje. Jestliže tak krajský soud učinil, překročil meze, které mu § 76 s. ř. s. dává. Pokud krajský soud zamýšlel napadené rozhodnutí zrušit z důvodu, že správní orgány podle jeho názoru nezákonně vycházely z předpokladu, že nemají správní uvážení, a tudíž jej neuplatnily, měl tak učinit podle § 78 s. ř. s.

[29] Závažnost právě popsané procesní vady navíc zvyšuje fakt, že *nebyly splněny obecné podmínky pro rozhodnutí ve věci bez jednání*. Jelikož byla primárním základem pro zrušení napadeného rozhodnutí zjištěná nezákonnost, mělo se ve věci konat ústní jednání, ledaže byly splněny podmínky stanovené v § 51 odst. 1 s. ř. s. Ve svém podání ze dne 29. 7. 2022 nicméně žalobci krajskému soudu výslovně sdělili, že s rozhodnutím ve věci bez jednání *nesouhlasí*. Učinili tak přitom ve lhůtě dvou týdnů, kterou jim k tomu krajský soud stanovil v poučení ze dne 11. 7. 2022 (doručeno zástupci žalobců dne 18. 7. 2022). Nekonání ústního jednání, ačkoli na jeho konání účastníci trvali, je přitom závažnou procesní vadou, ke které musel NSS přihlédnout z úřední povinnosti (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. 11. 2005, č. j. 4 As 46/2004 - 58).

[30] Nejvyšší správní soud konečně přisvědčil námitce stěžovatele (osoby zúčastněné na řízení), že krajský soud při dovození jeho klíčového závěru *překročil žalobní body*. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí je sice vadou, ke které má soud přihlížet i bez návrhu, pokud brání přezkoumání rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů [srov. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009 - 84]. Případná nesprávnost závěru o nemožnosti uplatnit správní uvážení v otázce průběhu hranice honitby, s jejíž pomocí krajský soud dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, však takovou vadou není. Předpokladem hodnocení zákonnosti tohoto závěru jako možné vady správního rozhodnutí tak je vznesená *žalobní námitka*. Žalobci však proti závěru správních orgánů, podle kterého neměly v otázce průběhu hranic navrhované honitby správní uvážení, nic výslovně nenamítli.

[31] Krajským soudem hodnocený závěr správních orgánů nezpochybňuje žádný z žalobních bodů ani *obsahově* (srov. shrnutí žalobních bodů v odst. [4] tohoto rozsudku). Z napadeného rozsudku krajského soudu je zřejmé, že krajský soud citovaný závěr správních orgánů zpochybnil, aby dospěl k závěru, že žalovaný musí učinit i) úvahu ohledně souladu odejmutí pozemků z honitby Úžice se *zásadami mysliveckého hospodaření*, ii) správní úvahu, zda je *vhodné a namístě*, aby se tyto pozemky staly součástí honitby Černé Budy. Rozpor nových hranic honitby Úžice se *zásadami řádného mysliveckého hospodaření* však žalobci nenamítali. Stejně tak nenamítali ani nevhodnost přiřčení vyjmutých pozemků k honitbě Černé Budy.

pokračování

[32] Žádnou takovou argumentaci neobsahují ani žalobní body pod body č. 1, 3 a 4 žaloby, na které žalobci nyní poukazují ve svém vyjádření ke kasačním stížnostem. V těchto bodech žalobci naopak namítali nezákonnost napadeného rozhodnutí z jiných konkrétních důvodů: nesprávného procesního postupu při společném rozhodování o změně hranic existujících honiteb a uznání nové honitby, jakož i vedení řízení bez návrhu vlastníka dotčených honebních pozemků (žalobní bod č. 1), překročení maximálního přípustného rozsahu přičleněných pozemků z důvodu arondace (žalobní bod č. 3) a přičleňování pozemků, jež nejsou ve vlastnictví žadatele (žalobní bod č. 4).

[33] Uvedenou vadu nemůže zhojit ani fakt, že závěr o nemožnosti uplatnit správní uvážení správní orgány uvedly ve svých rozhodnutích a vyjádření k žalobě, jak na to poukazuje krajský soud v odst. 38 napadeného rozsudku. Správní soudy jsou podle § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. povolány k přezkumu správních rozhodnutí zásadně jen v *mezích žalobních bodů*. Nejvyšší správní soud tak má sice pochopení pro snahu krajského soudu reagovat na všechny možné nezákonnosti napadeného rozhodnutí, kterých si při posuzování žaloby všimne. To však ničeho nemění na pravidle, podle něhož nelze při soudním přezkumu vykročit z limitů, které § 75 odst. 2 s. ř. s. stanovuje, není-li k zohlednění určité otázky soud vázán z úřední povinnosti. Jak bylo již uvedeno, přihlédnout *ex officio* k jím zjištěné vadě nezákonnosti krajský soud nyní povinen (a tedy ani oprávněn) nebyl.

[34] Nejvyšší správní soud proto shrnuje, že krajský soud pochybil, když žalovanému vytkl nezákonné neuplatnění správního uvážení v otázkách, které nebyly vymezeny žádným žalobním bodem. Tím nepřipustně překročil rámec soudního přezkumu. Řízení před krajským soudem tak bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne ze dne 29. 12. 2004, č. j. 1 Afs 25/2004 - 69).

[35] Za této situace ani NSS nepřísluší nyní podrobně věcně přezkoumat správnost citovaného právního závěru krajského soudu ohledně potřeby uplatnit v otázce podoby uznávané honitby správní uvážení. Kasační námitky, které tento závěr zpochybňovaly, proto NSS nevypořádal, jelikož by i on sám vykročil z mezí soudního přezkumu stanovených soudním řádem správním.

[36] Pro účely dalšího řízení nicméně považuje NSS přesto za vhodné alespoň ve stručnosti upozornit na následující aspekt věci: z rozsudku ze dne 30. 1. 2008, č. j. 1 As 43/2007 - 95, sice skutečně plyne, že pokud návrh na uznání honitby splňuje podmínky tvorby honiteb, má žadatel právo na uznání honitby, nemůže však již ovlivnit, v jakém rozsahu se tak stane. Jak korektně uvedl krajský soud, primárním hlediskem je ochrana a rozvoj myslivosti. Povinnost řádně odůvodnit případnou odchylku v rozsahu uznávané honitby oproti návrhu žadatele, podtržená v rozsudku NSS č. j. 1 As 43/2007 - 95, se nicméně vztahuje právě na případy, *kdy se správní orgán z důvodu ochrany myslivosti od návrhu žadatele skutečně odchýlí* (a tudíž uzná honitbu ve větším nebo menším rozsahu). Jak totiž NSS zdůraznil, takový postup nemůže být svévolný. Pokud ale naopak správní orgán uzná honitbu v rozsahu navrženém žadatelem, je naproti tomu klíčové, zda uznávaná honitba *splňuje*

požadavky zákona o myslivosti. Tomu poté musí odpovídat i odůvodnění správních rozhodnutí.

[37] V tomto směru přitom NSS v obecnosti upozorňuje, že z prostého pohledu na obsah správních rozhodnutí je zřejmé, že se správní orgány naplněním požadavků zákona o myslivosti, jako je minimální výměra či souvislost pozemků, zabývaly (např. str. 29 až 31, 36 či 39 prvostupňového rozhodnutí). Stejně tak výslovně uvedly, že rozhodly o přiřazení pozemků drobných vlastníků z důvodu, aby bylo možné nově uznanou honitbu Černé Budy řádně myslivecky obhospodařovat (srov. např. str. 39 prvostupňového rozhodnutí). Může tak vyvstat otázka zákonnosti či dostatečnosti jejich právního posouzení. Nelze jim však vytýkat, že při shledání naplnění zákonných předpokladů pro uznání honitby v navrženém rozsahu neposuzovaly také jiné možné myslitelné alternativy a ty přezkoumatelným způsobem nezdůvodňovaly.

[38] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že krajský soud se dopustil několika procesních vad, které jsou ve svém souhrnu natolik závažné, že mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku. V řízení o kasační stížnosti současně nemohl obstát ani nosný závěr krajského soudu, který vedl ke zrušení napadeného rozhodnutí, tedy že správní orgány v řízení pochybily, jelikož neuplatnily správní uvážení ohledně podoby uznávané honitby (srov. odst. 43 napadeného rozsudku). Při jeho vyslovení totiž krajský soud vykročil z mezí uplatněných žalobních bodů. Z odůvodnění napadeného rozsudku není navíc ani zřejmé, v čem konkrétně (nad rámec zákonem vymezených mantinelů, včetně tam obsažených neurčitých právních pojmů) by vlastně konkrétně mělo správní uvážení v případě aplikace § 31 zákona o myslivosti spočívat.

[39] Zbylé kasační námitky míří proti závěrům krajského soudu v otázkách i) *prostupnosti honitby Černé Budy u obce Nechyba* a ii) *ověřitelnosti podílu přiřazených pozemků v důsledku arondace*. NSS nicméně uvádí, že k těmto otázkám se krajský soud dosud vyslovil pouze nad rámec jeho nosného závěru, s ohledem na který považoval podrobné vypořádání ostatních žalobních námitek za *předčasné*. Tyto otázky tak posoudil výslovně jen *obecně* (odst. 44 napadeného rozsudku).

[40] Jelikož nosný důvod krajského soudu týkající se otázky (ne)uplatnění správního uvážení nyní před NSS neobstál, přísluší nejprve krajskému soudu, aby se žalobními body v dalším řízení podrobně zabýval. Zejména mu náleží posoudit, zda některé jím již v obecnosti identifikované pochybení, které vyzdvihnul pouze nad rámec jeho zrušujícího závěru, postačuje pro zrušení napadeného rozhodnutí, a své rozhodnutí v tomto směru odpovídajícím způsobem odůvodnit. Až takový závěr může následně k případné kasační stížnosti, bude-li podána, NSS přezkoumat.

[41] K těmto zbylým otázkám proto NSS pouze rámcově uvádí několik poznámek.

[42] Pokud jde předně o otázku *souvislosti honebních pozemků a prostupnost honitby u obce Nechyba*, musí krajský soud vyhodnotit, zda jím zjištěné nedostatky představují vadu, která má vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a tudíž je důvodem pro jeho zrušení. Takový závěr totiž v současné době z napadeného rozhodnutí jednoznačně neplyne. V napadeném

pokračování

rozsudku totiž krajský soud pouze uvedl, že část u obce Nechyba je „potenciálně problematická“, a tudíž se jí má správní orgán v dalším řízení podrobně zabývat a vypořádat námitky žalobců. Absentuje však jakékoli vyhodnocení, v čem zjištěná vada přesně spočívá a jaké jsou její důsledky.

[43] Stejně tak u *absence údajů ve správních rozhodnutích v otázce podílu přiřčených pozemků v důsledku arondace* je nutné vyhodnotit, zda se jedná jen o dílčí nedostatek odůvodnění, nebo o vadu, jež je důvodem ke zrušení napadeného rozhodnutí. Případnému závěru o nepřezkoumatelnosti by přitom podle NSS mělo předcházet zvážení, zda tuto otázku neposoudily správní orgány alespoň implicitně, přičemž správnost jejich implicitního závěru nemá oporu ve správním spise. Především by tak měl krajský soud zvážit svůj prozatím jen v obecnosti vyslovený závěr, že nelze ověřit dodržení pravidla, podle kterého podíl takových pozemků nesmí přesáhnout 10 % výměry vlastních honebních pozemků žadatele. Jak totiž sám krajský soud uvádí v odst. 58. napadeného rozsudku, prvostupňové rozhodnutí obsahuje výčet pozemků přiřčených jako „arondance“. Správní spis přitom obsahuje seznam pozemků navržených k přiřčení, včetně jejich rozlohy v hektarech.

[44] Nejvyšší správní soud závěrem uvádí, že nepřehlédl námitky žalobců uvedené v jejich vyjádření ke kasačním stížnostem. V něm žalobci konkrétně vyjádřily nesouhlas se závěrem krajského soudu, podle něhož *správní orgány postupovaly po procesní stránce* ve správním řízení zákonně (odst. 24 až 37 napadeného rozsudku). Žalobci nicméně nyní v řízení před NSS nevystupují v postavení stěžovatelů, a tudíž nevymezují ani rámec jeho přezkumu (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Ve vyjádření navíc žalobci pouze rekapitulují jejich dosavadní argumentační pozici, na které setrvávají, aniž by však současně adresným způsobem zpochybnili konkrétní důvody, které krajský soud vedly k jím dosaženému závěru. Taková argumentace nemůže závěr krajského soudu zpochybnit.

IV. Závěr a náklady řízení

[45] S poukazem na shora uvedené důvody NSS shledal kasační stížnosti důvodné. Proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 17. října 2024

Michal Bobek
předseda senátu

