



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Tomáše Kocourka a soudkyň Evy Šonkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **R. V.**, zast. JUDr. Janem Vylegalou, Ph.D., advokátem, se sídlem 1. máje 869/27, Olomouc, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Rybářský spolek Napajedla - Spytihněv**, se sídlem Spytihněv 419, zast. JUDr. Stanislavem Knotkem, advokátem, se sídlem Štefánikova 3072, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, č. j. MZE-33650/2023-16232, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 10. 2024, č. j. 31 A 58/2023-83,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný ani osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Jana Vylegaly, Ph.D., advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Dne 29. 6. 2022 podala skupina vlastníků pozemků nacházejících se v uzavřené vodní ploše, jejíž součástí byl i žalobce (dále jen „vlastníci“), podnět ke Krajskému úřadu Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“). Toto podání označili jako „*Podnět ke zrušení*“

rybářského revíru, deklarování neexistence rybářského revíru Morava 11 A Štěrkopískoviště U jezu v k. ú. Spytihněv o ploše 20 ha a Bezedné v k. ú. Spytihněv o ploše 12 ha, voda mimopstruhová“ a dále jako „Návrh na odnětí výkonu rybářského práva Rybářskému spolku Napajedla - Spytihněv v ‚rybářském revíru‘ Morava 11 A Štěrkopískoviště U jezu v k. ú. Spytihněv o ploše 20 ha a Bezedné v k. ú. Spytihněv o ploše 12 ha, voda mimopstruhová“.

[2] Krajský úřad řízení o tomto podání zastavil usnesením ze dne 20. 7. 2022, č. j. KUZL 59363/2022. Podání vyhodnotil jako zjevně právně nepřipustnou žádost ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

[3] Vlastníci se proti usnesení krajského úřadu bránili odvoláním. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 12. 2022, č. j. MZE-61262/2022-16231, usnesení krajského úřadu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský úřad v novém rozhodnutí ze dne 22. 2. 2023, č. j. KUZL 18201/2023 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), nevyhověl žádosti vlastníků o změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru spočívající ve vyjmutí vodních ploch U jezu a Bezedné z rybářského revíru. Uvedl, že rybářský revír byl řádně vyhlášen rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 30. 8. 1994, č. j. 2370/1/94-310 (dále jen „rozhodnutí ministerstva 1994“). Tímto rozhodnutím byl zároveň řádně svěřen k výkonu rybářského práva osobě zúčastněné na řízení. Dále konstatoval, že výkon rybářského práva nelze odejmout pouze z důvodu absence nájemního vztahu k pozemkům. Krajský úřad dále shledal, že odejmutí rybářského práva prostřednictvím změny rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru je možné pouze na základě žádosti všech oprávněných osob. Těmi jsou vlastníci, spoluvlastníci a nájemci všech pozemků, na nichž se uzavřená voda nachází a na kterých je rybářský revír vyhlášen. Tato podmínka však nebyla splněna.

[5] Vlastníci podali proti prvostupňovému rozhodnutí odvolání. Žalovaný rozhodnutím ze dne 23. 5. 2023, č. j. MZE-33650/2023-16232 (dále jen „napadené rozhodnutí“), odvolání zamítl a potvrdil prvostupňové rozhodnutí.

[6] Žalobce brojil proti napadenému rozhodnutí žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně (dále jen „krajský soud“).

[7] Krajský soud rozsudkem ze dne 30. 10. 2024, č. j. 31 A 58/2023-83, zrušil napadené i prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Konstatoval, že žalobce se domáhal určení, že rybářský revír nikdy nebyl platně a účinně vyhlášen, a tudíž neexistuje. Správní orgány podání ze dne 29. 6. 2022 posoudily nesprávně a rozhodovaly o jiném předmětu řízení. Žalobce se totiž nikdy nedomáhal změny rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, spočívající ve vyjmutí vodních ploch U jezu a Bezedné z rybářského revíru Morava 11 A. Úvaha správních orgánů se zjevně opírala o skutečnost, že vlastníci své podání směřovali pouze k některým částem rybářského revíru, neboť jsou vlastníky pozemků právě v těchto částech. Pokud správní orgány měly za to, že nelze deklarovat neexistenci pouze části rybářského revíru, resp. že nelze odejmout rybářské právo pouze k jeho části, pak měly podání ze dne 29. 6. 2022 posuzovat jako žádost týkající se rybářského revíru jako celku. Nebyly však oprávněny vyhodnotit toto podání jako zcela jiný úkon, tj. jako žádost o změnu rozhodnutí

pokračování

o vyhlášení rybářského revíru podle § 4 odst. 6 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráží, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o rybářství“).

[8] Správní orgány tímto postupem porušily § 37 odst. 1 správního řádu. Krajský soud je zavázal, aby v dalším řízení vycházely z toho, že žalobce žádal jednak o určení neexistence rybářského revíru, jednak o odnětí rybářského práva osobě zúčastněné na řízení. Je tedy třeba vést dvě řízení, tj. řízení o určení právního vztahu podle § 142 správního řádu a řízení o odnětí rybářského práva podle § 10 zákona o rybářství, které lze eventuálně spojit ke společnému řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[9] Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost, jejíž důvody podřadil pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[10] Stěžovatel uvedl, že krajský soud nesprávně interpretoval jak prvostupňové, tak napadené rozhodnutí. Krajský soud opomněl, že se krajský úřad i stěžovatel ve svých rozhodnutích podrobně zabývali jak otázkou existence rybářského revíru, tak otázkou odnětí výkonu rybářského práva. Je pravda, že podání ze dne 29. 6. 2022 bylo krajským úřadem i stěžovatelem posouzeno rovněž jako žádost o změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, spočívající ve vynětí určitých vodních ploch z tohoto revíru. Toto posouzení však stěžovatel považuje za důsledek toho, že původním návrhům žalobce, směřujícím k určení neexistence předmětného rybářského revíru a k odnětí výkonu rybářského práva, nebylo možné vyhovět.

[11] Stěžovatel dále poukázal na to, že krajský úřad se otázkou existence rybářského revíru výslovně zabýval na stranách 5 a 6 prvostupňového rozhodnutí a výslovně o ní rozhodl ve výroku. Krajský úřad se navíc otázce existence rybářského revíru věnoval podrobněji než otázce případné změny rozhodnutí o jeho vyhlášení. Stejně tak se krajský úřad zabýval otázkou odnětí výkonu rybářského práva. Následně krajský úřad posoudil podání ze dne 29. 6. 2022 také z hlediska možné změny rozhodnutí o vyhlášení předmětného rybářského revíru. Zabýval se tedy všemi uvedenými otázkami.

[12] Stěžovatel namítl, že krajský úřad nikterak nekrátil žalobce na jeho právech, nýbrž posuzoval žádost způsobem, který byl pro něj výhodnější. Není pravda, že by krajský úřad rozhodoval o jiném předmětu řízení. Naopak, podání ze dne 29. 6. 2022 posoudil co možná nejkomplexněji.

[13] Stejně tak se stěžovatel věnoval uvedeným otázkám. Na stranách 7 až 11 napadeného rozhodnutí se zabýval otázkou existence rybářského revíru a otázkou odnětí výkonu rybářského práva. Změnou rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru se stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí nezabýval, neboť žalobce v odvolání nenapadal posouzení této otázky.

[14] Stěžovatel uzavřel, že jak on, tak krajský úřad se ve svých rozhodnutích podrobně zabývali otázkami, které byly předmětem podání ze dne 29. 6. 2022. Ačkoliv bylo toto podání posouzeno rovněž z hlediska možné změny rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, původní obsah podání nebyl nijak opomenut. Správní orgány k věci přistoupily způsobem, který byl pro žalobce výhodnější, a to i s ohledem na základní zásady, na nichž správní řízení spočívá. Rozsudek krajského soudu je nesrozumitelný a nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Úvahy krajského soudu nemají oporu ve spisovém materiálu. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[15] Žalobce ve svém vyjádření navrhl kasační stížnost zamítnout. Zopakoval, že rybářský revír nebyl nikdy řádně vyhlášen. Rozhodnutí ministerstva 1994 se netýká vyhlášení rybářského revíru, nýbrž pouze přenechání výkonu rybářského práva. Pokud neexistuje správní akt o vyhlášení rybářského revíru, nemohl k němu být výkon rybářského práva vůbec přenechán. Nelze aplikovat zásadu presumpce správnosti na akt, jehož obsah je zcela odlišný od toho, který by měl být presumován. Rozhodnutí ministerstva 1994 ani jiný správní akt neobsahuje zákonem předepsané náležitosti pro vyhlášení rybářského revíru. Správní orgány se ve svých rozhodnutích omezily na konstatování, že revír byl vyhlášen, aniž by se vypořádaly s námitkami žalobce.

[16] Osoba zúčastněná na řízení navrhla, aby NSS rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Uvedla, že se ztotožňuje s důvody kasační stížnosti. Správní orgány se ve svých rozhodnutích zabývaly jak otázkou existence rybářského revíru, tak žádostí o odnětí výkonu rybářského práva. Pokud správní orgány podání ze dne 29. 6. 2022 navíc posoudily také jako žádost o změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, nešlo o postup, který by byl k újmě žalobce. Tento postup nijak nezpochybňuje závěry správních orgánů týkající se existence rybářského revíru a odnětí výkonu rybářského práva.

III. Posouzení kasační stížnosti

[17] NSS nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná. Poté NSS zkoumal důvodnost kasační stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[18] Kasační stížnost není důvodná.

[19] Stěžovatel považuje napadený rozsudek za nepřezkoumatelný, neboť krajský soud nezohlednil ty části prvostupňového a napadeného rozhodnutí, v nichž se správní orgány zabývaly otázkou řádného vyhlášení rybářského revíru a podmínkami pro odnětí rybářského práva osobě zúčastněné na řízení.

[20] NSS považuje za účelné nejprve shrnout obsah podání ze dne 29. 6. 2022, o němž bylo prvostupňovým rozhodnutím rozhodnuto. Toto podání je označeno jako „podnět

pokračování

ke zrušení rybářského revíru, deklarování neexistence rybářského revíru Morava 11 A Štěrkopískoviště U jezu v k. ú. Spytihněv o ploše 20 ha a Bezedné v k. ú. Spytihněv o ploše 12 ha, voda mimopstruhová“ a dále jako „návrh na odnětí výkonu rybářského práva Rybářskému spolku Napajedla - Spytihněv v „rybářském revíru“ Morava 11 A Štěrkopískoviště U jezu v k. ú. Spytihněv o ploše 20 ha a Bezedné v k. ú. Spytihněv o ploše 12 ha, voda mimopstruhová“.

[21] Pokud jde o obsah podání ze dne 29. 6. 2022, vlastníci v něm nejprve uvedli, že se domáhají určení neexistence „rybářského revíru Morava“. Namítli, že rozhodnutí ministerstva 1994 není rozhodnutím o vyhlášení rybářského revíru, ale pouze rozhodnutím o přenechání výkonu rybářského práva. Tato skutečnost je podle nich v uvedeném rozhodnutí explicitně uvedena. Rozhodnutí ministerstva 1994 navíc podle vlastníků neobsahuje náležitosti, které zákon vyžaduje pro rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru.

[22] Dále vlastníci požadovali zrušit rybářský revír, což opírali o skutečnost, že došlo ke změně podmínek rozhodných pro vyhlášení rybářského revíru, která spočívá v tom, že neexistují platné nájemní vztahy k pozemkům vlastníků, jež užívá bez právního důvodu osoba zúčastněná na řízení. V této souvislosti vlastníci odkázali na § 4 odst. 6 zákona o rybářství. Stěžovatel ve svém rozhodnutí ze dne 20. 7. 2022 upozornil na to, že žádost o zrušení rybářského revíru by mohla být podle jejího obsahu posouzena jako žádost o změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru spočívající ve vynětí dvou vodních ploch (U jezu a Bezedné) z rybářského revíru.

[23] V neposlední řadě vlastníci navrhli, aby krajský úřad odňal osobě zúčastněné na řízení výkon rybářského práva.

[24] Z výše uvedeného vyplývá, že podání vlastníků ze dne 29. 6. 2022 zahrnuje tři různé návrhy. Stěžejní je žádost o určení neexistence rybářského revíru, neboť pokud by jí bylo vyhověno, nemohlo by být rozhodováno o zrušení rybářského revíru (resp. změně rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru) ani o odnětí výkonu rybářského práva. Právě žádost vlastníků vymezuje předmět správního řízení, tj. okruh práv a povinností, který musí být rozhodnutím vyřešen.

[25] Správní řád v § 68 odst. 2 stanoví, že ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení. Podle odst. 3 téhož ustanovení se v odůvodnění uvedenou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí. Pouze proti výrokové části rozhodnutí, jednotlivému výroku nebo jeho vedlejšímu ustanovení lze podat odvolání; odvolání jen proti odůvodnění rozhodnutí je nepřípustné (§ 82 odst. 1 správního řádu). Obdobně i žalobu lze podat pouze proti výroku rozhodnutí, nikoliv výlučně proti jeho důvodům [§ 68 písm. d) s. ř. s.]. Jen s výrokovou částí rozhodnutí je spojena jeho závaznost a překážka věci rozhodnuté.

[26] Krajský úřad byl povinen rozhodnout o všech částech podání vlastníků ze dne 29. 6. 2022 ve výroku svého rozhodnutí, a to ať již věcně, nebo procesně, pokud nebyly splněny podmínky pro věcné projednání dané části předmětu řízení.

[27] Ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí krajský úřad vyjmenoval jednotlivé návrhy, které vlastníci zahrnuli do svého podání ze dne 29. 6. 2022. Následně však samotným výrokem rozhodl pouze o tom, že se nevyhovuje žádosti o změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru Morava 11A spočívající ve vynětí vodních ploch U jezu a Bezedný z rybářského revíru. Ve výroku prvostupňového rozhodnutí nebylo rozhodnuto o zbývajících částech předmětu řízení, tj. návrhu na deklaraci neexistence rybářského revíru a návrhu na odnětí výkonu rybářského práva osobě zúčastněné na řízení. Stěžovatel v napadeném rozhodnutí nezměnil výrok prvostupňového rozhodnutí, naopak jej beze zbytku potvrdil.

[28] Závěr krajského soudu, podle nějž správní orgány rozhodovaly o jiném předmětu řízení (tj. o změně rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru), vychází evidentně z výroku prvostupňového rozhodnutí potvrzeného výrokem napadeného rozhodnutí. Ve výroku je totiž obsaženo řešení otázky, která je předmětem řízení.

[29] Podstata kasační argumentace stěžovatele se odvíjí od toho, že ve výrokové části prvostupňového rozhodnutí i napadeného rozhodnutí jsou označeny návrhy, jichž se rozhodnutí týkají, a dále že se správní orgány obou stupňů v odůvodnění svých rozhodnutí zabývaly všemi otázkami předestřenými vlastníky v podání ze dne 29. 6. 2022. Stěžovateli lze přisvědčit, že správní orgány obou stupňů ve výrokové části uvedly pojmenování předmětu řízení obsažené v podání vlastníků a v odůvodnění svých rozhodnutí se zabývaly jednak otázkou vzniku rybářského revíru, jednak vlastníky uplatněnými důvody odnětí i zániku povolení výkonu rybářského práva. Krajský úřad se v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí nadto zabýval též tím, zda lze změnit rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru, tedy uvedl důvody vlastního výroku.

[30] Stěžovatel nicméně pomíjí, že povinností správních orgánů bylo rozhodnout o celém předmětu řízení ve výroku rozhodnutí. Byť je ve výrokové části rozhodnutí zmíněno označení návrhů uvedené vlastníky v podání ze dne 29. 6. 2022, samotný výrok prvostupňového rozhodnutí nenechává nikoho na pochybách, že jím bylo rozhodnuto právě a jen o žádosti o změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru. Nebylo jím tedy rozhodnuto o žádosti o určení, že rybářský revír nevznikl (neexistuje), ani o žádosti o odnětí rybářského práva osobě zúčastněné na řízení. Na tom nemůže nic změnit ani to, že se správní orgány obou stupňů v odůvodnění svých rozhodnutí zabývaly otázkou vzniku rybářského revíru a odnětí rybářského práva (a to vedle podmínek pro změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru). Byť se tedy správní orgány zabývaly otázkami, které vlastníci vymezili ve svém podání, nerozhodly o nich. Vadu řízení před správními orgány tedy nezakládá to, že by se správní orgány ve snaze přistoupit vstřícně k podání vlastníků zabývaly i další v úvahu přicházející možnost, jak řešit spor o část rybářského revíru a výkon rybářského práva k ní, nýbrž to, že nerozhodly o těch částech předmětu řízení, které nepochybně byly v podání ze dne 29. 6. 2022 vymezeny.

[31] Jakkoliv by bylo možné polemizovat, zda se v posuzované věci skutečně jedná o situaci, že správní orgány rozhodovaly o zcela jiném předmětu řízení, než jak jej vymezili vlastníci v podání ze dne 29. 6. 2022, nebo zda se spíše jedná o případ, kdy správní orgán rozhodl pouze o části předmětu řízení (tj. nevyčerpal jej celý), kasační argumentace

pokračování

tímto směrem nevede. Stěžovatel sám připouští, že podmínkami pro změnu rozhodnutí o vyhlášení rybářského revíru se zabýval nad rámec předmětu řízení vymezeného vlastníky, a to kvůli nedůvodnosti žádosti vlastníků. Nenapadá tedy závěr krajského soudu, podle nějž jej nikdo nežádal o změnu rozhodnutí o vymezení rybářského revíru spočívající ve vynětí vodních ploch U Jezu a Bezedné z rybářského revíru.

[32] Krajskému soudu nelze vytknout, že při vymezení předmětu řízení, o němž bylo prvostupňovým rozhodnutím rozhodnuto, zohlednil pouze výrok tohoto rozhodnutí a nepřihlédl k rozsahu úvah uvedených v jeho odůvodnění. Nelze tedy přisvědčit stěžovateli, že by rozsudek krajského soudu byl nepřezkoumatelný, ať již pro nesrozumitelnost, či nedostatek důvodů.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti se opírá o § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch.

[35] Žalobce byl naopak v řízení o kasační stížnosti procesně úspěšný, a má tak vůči stěžovateli právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů. Náklady žalobce spočívají v odměně jeho zástupce za jeden úkon právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024 (dále jen „AT“), a to za sepis vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon náleží zástupci odměna ve výši 3 100 Kč (§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 AT). K tomu je třeba připočítat paušální náhradu hotových výdajů podle § 13 odst. 4 AT ve výši 300 Kč, dohromady tedy 3 400 Kč. Zástupce žalobce je plátcem DPH, soud proto zvýšil odměnu o částku této daně (714 Kč). Stěžovatel je povinen nahradit žalobci náklady řízení v souhrnné výši 4 114 Kč k rukám jeho zástupce (§ 149 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, užitý na základě § 64 s. ř. s.), a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

[36] Osoba zúčastněná na řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť jí NSS neuložil žádnou povinnost a sama nenavrhla, aby jí byla náhrada přiznána z důvodů zvláštního zřetele hodných (§ 60 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 17. června 2025

Tomáš Kocourek

předseda senátu