č. j. 7 A 6/2001 - 49



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce: L. m. l., s. r. o.,** zastoupen JUDr. Janou Wenigovou, advokátkou, se sídlem Vítězná 10, 360 66 Karlovy Vary, proti **žalovanému: Ministerstvo zemědělství,** se sídlem Těšnov 17, 117 05 Praha 1, **za účasti:** 1) L. Č. r., s. p., 2) Ing. G. F., o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 11. 2000, č. j. 1016/00 - 5050,

takto:

I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 23. 11. 2000, č. j. 1016/00 - 5050, **se zrušuje** a věc **se vrací** k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 4800 Kč, do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám jeho právního zástupce JUDr. Jany Wenigové.

III. Osoby zúčastněné na řízení ad 1) a ad 2) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

Na žádost žalobce dne 19. 4. 2000 Okresní úřad Sokolov, referát životního prostředí, rozhodnutím č. j. ŽP/1227/99 podle § 13 odst. 1 zákona č. 23/1962 Sb., o myslivosti, ve znění účinném k 23. 11. 2000, uznal za honitbu č. X K. II honební pozemky ve vlastnictví města L. K těmto pozemkům byly podle § 6 odst. 5 zákona o myslivosti přičleněny i další pozemky ve

vlastnictví právnických a fyzických osob uvedených v tomto rozhodnutí. Současně bylo stanoveno, že jim přísluší náhrada za určené výměry. V rozhodnutí se dále konstatuje, že pozemky, které vlastní město L. a na kterých byla uznána honitba, byly pronajaty nájemní smlouvou dne 18. 6. 1998 žalobci, L. m. l., s. r. o.

Proti tomuto rozhodnutí bylo podáno odvolání L., s. p., a Ing. G. F. a RNDr. K. R., v němž bylo zpochybněno vlastnictví lesů města L. a rovněž byly namítány některé vady správního řízení před správním orgánem I. stupně.

O odvolání rozhodl dne 23. 11. 2000, č. j. 1016/00 - 5050, žalovaný tak, že napadené rozhodnutí Okresního úřadu Sokolov „mění a žádost společnosti L. m. l., s. r. o., o uznání vlastní honitby na pozemcích města L. zamítá“.

V odůvodnění žalovaný uvádí, že vycházel z § 6 odst. 1 a § 44g zákona o myslivosti, které stanoví podmínky pro možnost uznání honitby. Nejdůležitější podmínkou je pak prokázání vlastnického práva k honebním pozemkům, které mají být na návrh vlastníka uznány za honitbu. Vytknul orgánu I. stupně, že měl přerušit řízení do konečného rozhodnutí příslušného soudu ve věci vlastnictví k pozemkům města L. Přitom si byl vědom, že žadatel předložil pravomocný rozsudek krajského soudu v této věci. Dále bylo podle něj nutné zohlednit § 44g zákona o myslivosti, ve kterém je stanoveno, že změny uznaných honiteb lze provést i po uplynutí pěti let prvého mysliveckého období, pokud došlo ke změnám vlastnických vztahů k honebním pozemkům. Podle jeho názoru toto ustanovení obsahuje výjimku ze zákazu provádět změny pronajatých honiteb před uplynutím 10 let (§ 17 zákona). Ustanovení § 17 odst. 2 zákona o myslivosti stanoví, že změny pronajatých honiteb lze provést jen po zániku smlouvy o nájmu, která se podle § 16 na první myslivecké období musí uzavřít od 1. 4. 1993 do 31. 3. 2003. Úprava § 44g byla podle jeho názoru motivována průběhem restitucí a předpokládala, že budou dokončeny do 5 let; tato pětiletá pauza byla dána proto, aby uživatelé honiteb měli pro své hospodaření klid. Konstatuje, že tak chápe tuto pětiletou pauzu jako nejkratší „ochrannou“ dobu pro stávající uživatele honiteb s tím, že se může postupně prodlužovat podle toho, jak budou restituce dokončovány. Ustanovení § 44g zákona o myslivosti má podle žalovaného za účel umožnit restituentům, aby mohli uplatnit svá vlastnická práva a mohli požádat o honitbu, když se po 40 letech konečně domohli svých práv, a dále, aby nemuseli čekat do konce prvého mysliveckého období. Proto je podle žalovaného možno zahájit řízení o uznání honitby jen pokud byl návrh na uznání honitby podán u okresního úřadu do 31. 3. 1998. Po tomto datu je nutné odmítnout jej jako opožděný. Tento výklad dále odůvodňuje tím, že § 44b odst. 1 zákona o myslivosti stanoví lhůtu do 31. 12. 1992 pro nejpozdější podání takového návrhu. Pokud by zákonodárce zamýšlel povolit odchylně místo jednorázové tvorby honiteb k jednomu datu uprostřed mysliveckého období změny podle průběžně podávaných návrhů restituentů, nestanovil by podle žalovaného pětiletou pauzu vůbec. Jelikož žalobce podal návrh na uznání honitby až 20. 7. 1999, byla jeho žádost zamítnuta.

Včas podanou žalobou k Vrchnímu soudu v Praze se žalobce domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, protože se cítí zkrácen na svých právech, které mu plynou ze zákona o myslivosti. Rozhodnutí považuje za nezákonné, jednak z hlediska nedodržení některých pravidel správního řízení a jednak pro nesprávnou aplikaci zákona o myslivosti. Jednotlivé výhrady k rozhodnutí lze shrnout následovně.

Žalovaný se nezabýval nulitou původního rozhodnutí o uznání honitby, tj. rozhodnutí Okresního úřadu v Sokolově ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/455/93. Toto rozhodnutí

je podle žalobce nicotné ze dvou důvodů. Jednak proto, že správní orgán uznal vlastnictví honitby osobě, která neexistuje, a jednak proto, že žádost o uznání honitby mohl podat jen vlastník honebních pozemků, a v té době již vlastníkem bylo město L., nikoli L., s. p. To dokládá rozsudkem Krajského soudu v Plzni ze dne 19. 5. 1999 (sp. zn. 14 Co 545/98), který stvrzuje, že vlastnické právo k předmětným honebním pozemkům přešlo dnem účinnosti zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, tj. dnem 24. 5. 1991 na město L. Uvádí, že jestliže se jedná o nicotný správní akt, nelze vůbec hovořit o uznané honitbě, která by měla nebo mohla být změněna. Návrh tedy nelze vázat na splnění podmínky § 44g zákona o myslivosti, neboť právně neexistuje uznaná honitba. Žalobce současně uvádí, že má tyto pozemky v nájmu spolu s právem myslivosti na základě nájemní smlouvy ze dne 18. 6. 1998, kterou přiložil k žalobě.

Namítá, že žalovaný nesprávně dovodil z § 44g zákona o myslivosti, že návrh na změnu honitby je možné podat nejpozději do 31. 3. 1998, tj. do uplynutí první poloviny mysliveckého období. Podle žalobce je možné provést změny uznaných honiteb, jestliže došlo ke změnám vlastnických vztahů k honebním pozemkům, od počátku druhé poloviny mysliveckého období, tj. od 1. 4. 1998. Konstatuje, že ze zákona o myslivosti nikterak nevyplývá, že návrh na uznání honitby musí být podán do 31. 3. 1998, jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že před vydáním správních rozhodnutí, která jsou předmětem tohoto soudního přezkumu, uznal Okresní úřad Sokolov rozhodnutím ze dne 24. 3. 1993 vlastní honitbu č. X s názvem K., přičemž v rozhodnutí na jednom místě vlastníkem této honitby je „L. H. K. – L. K.“; na jiném místě vlastníkem honebních pozemků je „L. s. p. H. K.“. Z obou spisů vyplývá, že město L. se stalo vlastníkem pozemkové parcely č. 1596/1 v k. ú. K., obec K., a pozemkové parcely č. 112/1 v k. ú. T., obec H. S., na základě zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Příslušnost k rozhodnutí o žalobě přešla podle § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), z Vrchního soudu v Praze na Nejvyšší správní soud. Nejvyšší správní soud ve věcech neskončených vrchními soudy dokončí řízení zahájená před těmito soudy, přičemž podle ustanovení § 130 s. ř. s. se neskončená řízení podle části páté o. s. ř. dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního s. ř. s., tj. podle ustanovení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. To se netýká věcí, o nichž má od 1. ledna 2003 jednat a rozhodovat soud v občanském soudním řízení, v těch případech postupuje Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 68 písm. b) s. ř. s.

Žalobce i žalovaný souhlasí ve smyslu § 51 s. ř. s., aby soud o věci rozhodl bez nařízení jednání.

Nejvyšší správní soud vyrozuměl podle § 34 odst. 2 s. ř. s. osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, o probíhajícím řízení a současně je vyzval, aby ve stanovené lhůtě oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Z těchto osob však na uvedenou výzvu reagovali jen L., s. p., a Ing. G. F.l, pročež splňují požadavky kladené na osobu zúčastněnou na řízení ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. L., s. p., ve svém vyjádření namítají, že město L. jako žalobce nemělo být oprávněným účastníkem předchozích správních řízení, a proto je podle jejich názoru podaná žaloba nedůvodná, navrhují ji odmítnout.

Nejvyšší správní soud po zjištění, že jsou dány podmínky řízení, přezkoumal napadené rozhodnutí bez nařízení jednání vázán důvody uplatněnými žalobcem a v rozsahu jím vymezeném (§ 75 odst. 2 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Přitom věc posuzoval podle skutkového a právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného rozhodnutí (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Právo myslivosti lze podle § 5 zákona o myslivosti vykonávat pouze na honebních pozemcích, které okresní úřad uznal za honitbu, oboru nebo samostatnou bažantnici.

Podle § 6 zákona o myslivosti mohl okresní úřad uznat za vlastní honitbu všechny souvislé honební pozemky, které má ve vlastnictví vlastník honebních pozemků, pokud mají výměru alespoň 500 ha. Návrh na uznání honitby předkládá vlastník honebních pozemků. Vlastníkem honebních pozemků se přitom ve smyslu zákona o myslivosti rozumí osoba, která má honební pozemky ve vlastnictví, popřípadě místo ní osoba, která má takové pozemky v nájmu i s nájmem práva myslivosti podle § 2 odst. 2 zákona o myslivosti.

Zákonem č. 270/1992 Sb. byla provedena rozsáhlá novela zákona o myslivosti. Jedním z novelizovaných ustanovení je i § 44g, podle kterého lze změny uznaných honiteb provést i po uplynutí pěti let prvého mysliveckého období, pokud došlo ke změnám vlastnických vztahů k honebním pozemkům.

V první námitce žalobce namítá nicotnost rozhodnutí Okresního úřadu Sokolov ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/455/93, o uznání vlastní honitby s názvem K. pro zde vymezené honební pozemky, přičemž jako vlastník honitby je označen „L. H. K. – L. K.“. Význam této námitky spočívá podle žalobce v tom, že změna honitby se může týkat jen uznané honitby. Je-li však původní rozhodnutí nicotné, nemůže následné uznání honitby představovat její změnu; přičemž právě nepřípustnost změny honitby bylo hlavním důvodem napadeného rozhodnutí (§ 44g zákona o myslivosti). Za důvod nicotnosti žalobce považuje skutečnost, že správní orgán uznal vlastnictví osoby, která neexistuje. Honitba byla uznána subjektu „L. H. K. – L. K.“, přičemž žádný takový subjekt neexistuje. Dalším důvodem nicotnosti byla skutečnost, že vlastníkem předmětných honebních pozemků bylo město L. Návrh na uznání honitby však může podat podle jeho názoru ve smyslu § 6 zákona o myslivosti jen vlastník. Jelikož tak neučinilo město L., resp. osoba, která měla honební pozemky v nájmu i s nájmem myslivosti od města Loket, je správní rozhodnutí nicotné.

Nejvyšší správní soud vychází z toho názoru, že nicotnými správními rozhodnutími jsou takové úkony správního orgánu, které vzbuzují zdání správního rozhodnutí, avšak trpí vadami, které v demokratickém právním státě nedovolují takový úkon za správní rozhodnutí uznat, a to ani za nezákonné správní rozhodnutí, u kterého platí tzv. presumpce správnosti. Za tyto nejzávažnější vady jsou správní vědou i judikaturou správních soudů uznány např. nedostatek právního podkladu, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní omyl v osobě adresáta, neurčitost či nesmyslnost, neexistence adresáta správního rozhodnutí apod.

Podstatnou náležitostí rozhodnutí o uznání honitby podle § 6 zákona o myslivosti je i určení jejího vlastníka. V dané věci je jako vlastník určen „L. H. K. – L. K.“, přičemž takový subjekt skutečně neexistuje. Při určení vlastníka honitby je však nutné posoudit celé rozhodnutí. Z rozhodnutí Okresního úřadu v Sokolově ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/455/93, které je označeno jako „Rozhodnutí o uznání vlastní honitby“, je zřejmé, že se jedná o uznání vlastní honitby, na návrh vlastníka. Jako vlastník honebních pozemků je pak v tomto rozhodnutí označen „L. s. p. H. K.“. Zkratka L. s. p. je obecně užívanou zkratkou pro L., s. p.

Z kontextu celého rozhodnutí tak vyplývá, že právě tento subjekt je v něm označen za vlastníka honitby. Lze tedy shrnout, že vlastník honitby je v uvedeném správním rozhodnutí označen nepřesně, avšak bez jakékoli rozumné pochybnosti, o který subjekt se jedná. Jeho nepřesné označení nicméně představuje vadu rozhodnutí. Tato vada však není v žádném případě natolik závažná, aby odůvodňovala závěr, že celé správní rozhodnutí je nicotné.

Je-li právním předpisem stanoveno, že správní orgán vydá rozhodnutí jen na návrh určitého subjektu, avšak správní orgán je vydá na základě návrhu jiného subjektu, jedná se zcela jistě o vadu správního řízení. Dle názoru Nejvyššího správního soudu však tato skutečnost zásadně nepředstavuje natolik závažnou vadu, která má za následek nicotnost správního rozhodnutí. Pravidelně budou práva oprávněného subjektu dostatečně hájena pomocí právního institutu účastenství ve správním řízení a institutu právní moci. V dané věci je třeba konstatovat, že správní rozhodnutí, jehož nicotnost žalobce namítá, mu bylo jako účastníku řízení řádně doručeno, aniž by proti němu vznesl jakékoli námitky. Je tak zcela namístě, aby se uplatnila domněnka (presumpce) správnosti správního rozhodnutí.

Ve vztahu k této námitce lze uzavřít, že rozhodnutí Okresního úřadu v Sokolově ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/455/93, o uznání vlastní honitby není rozhodnutím nicotným; vzhledem k tomu, že proti němu nebyly uplatněny žádné opravné prostředky, bylo možné na jeho základě vykonávat právo myslivosti ve smyslu § 5 odst. 1 zákona o myslivosti.

O druhé námitce žalobce, ve které namítá nesprávnou aplikaci § 44g zákona o myslivosti, uvážil Nejvyšší správní soud následovně:

Protože rozhodnutí Okresního úřadu Sokolov ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/455/93, není, jak shora uvedeno, nicotné, představuje uznání honitby rozhodnutím téhož správního orgánu ze dne 19. 4. 2000, č. j. ŽP/1227/99, změnu honitby ve smyslu § 44g zákona o myslivosti.

Podle názoru žalovaného představuje § 44g zákona o myslivosti výjimku ze zákazu uvedeného v § 17 tohoto zákona, provádět změny honiteb před uplynutím prvního mysliveckého období.

Podle § 17 odst. 2 zákona o myslivosti lze změny pronajatých honiteb provádět jen po zániku smlouvy o nájmu. Podle § 16 odst. 1 tohoto zákona musí být smlouva o nájmu honitby uzavřena písemně na dobu 10 let, a to od počátku mysliveckého období, přičemž je zde stanoveno, že první myslivecké období začíná 1. 4. 1993 a končí 31. 3. 2003. Z toho tedy vyplývá, že stanovení prvního mysliveckého období má význam toliko u pronajatých honiteb a že se § 17 zákona o myslivosti vztahuje pouze na tyto případy. Jelikož § 44g téhož zákona obsahuje právní regulaci ve vztahu k běhu prvního mysliveckého období, může se toto ustanovení týkat toliko změn pronajatých honiteb.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že v daném případě správní spis, ani napadené správní rozhodnutí ani rozhodnutí Okresního úřadu Sokolov ze dne 24. 3. 1993, č. j. ŽP/455/93, neobsahují žádný údaj o tom, že by uznaná honitba, o jejíž změnu jde - tj. č. X s názvem K., byla pronajatá, tzn. že by byla uzavřena smlouva o nájmu honitby ve smyslu § 14 odst. 2 a § 16 zákona o myslivosti. Nelze tedy mít za to, že na rozhodování správního orgánu o uznání honitby K. II se vztahovalo ustanovení § 44g zákona o myslivosti.

Podle názoru Nejvyššího správního soudu by však ani v případě, že by byla předmětná honitba pronajata, nebyl § 44g zákona o myslivosti na překážku její změně.

Žalovaný správní orgán se domnívá, že návrh na změnu honitby lze podat jen do 31. 3. 1998, neboť jenom tak je možné z podání návrhu učinit jednorázovou záležitost. Uvádí, že pokud by zákonodárce zamýšlel povolit odchylně místo jednorázové tvorby honiteb k jednomu datu uprostřed mysliveckého období změny podle průběžně podávaných návrhů restituentů, nestanovil by pětiletou pauzu vůbec. Tento názor však nemá žádné opodstatnění v zákoně o myslivosti. Je sice pravda, že pokud určitá interpretační hypotéza vede k výsledku, podle kterého by se jiná pravidla stala neaplikovatelná, neúčelná nebo by ztratila svou funkci, je nutné takovou interpretaci pokud možno zavrhnout, neboť je vysoce nepravděpodobné, že někdo by chtěl vydat neaplikovatelná nebo jinak neúčelná ustanovení (srv. Kramer, Ernst A.: Juristische Methodenlehre, Bern 1998, str. 79). Poukaz na nadbytečnost uvedeného pětiletého období, který by jinak mohl být závažným argumentem však vyvrací sám žalovaný na jiném místě svého rozhodnutí, když uvádí, že bylo stanoveno hlavně jako nejkratší ochranná doba pro stávající uživatele honiteb v době probíhajících restitucí. Má-li tato lhůta představovat „nejkratší ochrannou dobu“, pak na této funkci nic nemění to, zda po jejím skončení budou změny honiteb prováděny jednorázově či nikoli. Podle názoru Nejvyššího správního soudu není žádný důvod konstruovat zvláštním zákonem neupravenou lhůtu pro podání návrhu na změnu honitby podle § 44g zákona o myslivosti.

V dané věci byl návrh vlastníka na uznání honitby spojený s návrhem na změnu honitby podán po uplynutí uvedené „ochranné doby“ stanovené v § 44g zákona o myslivosti. Ačkoliv ke změně vlastníka došlo již před začátkem prvního mysliveckého období, bylo by nutné tuto situaci považovat za situaci, kdy došlo ke změnám vlastnických vztahů, neboť původně došlo k uznání honitby jiné osobě než vlastníku honebních pozemků.

Za splnění dalších podmínek by tak bylo možné provést změnu uznané honitby.

Lze tedy shrnout, že na daný případ není § 44g zákona o myslivosti vůbec aplikovatelný. Zamítl-li tedy žalovaný správní orgán návrh na uznání honitby, který představuje i změnu původně uznané honitby, z toho důvodu, že § 44g zákona o myslivosti vyžaduje, aby návrh na zahájení řízení byl podán před 31. 3. 1998, nesprávně posoudil právní otázku, což má za následek nezákonnost tohoto rozhodnutí. Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než napadené správní rozhodnutí podle § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

Soud přiznal žalobci náhradu nákladů řízení podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že žalobce byl v průběhu řízení zastupován advokátem, stanovil soud jeho odměnu na základě § 133 s. ř. s. ve spojení s § 151 odst. 2 o. s. ř. podle § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů v občanském soudním řízení a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, ve výši 3500 Kč. Výše hotových výdajů, které jsou součástí nákladů řízení, byla stanovena podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za čtyři prokázané úkony právní služby. Součástí nákladů řízení je i zaplacený soudní poplatek ve výši 1000 Kč.

Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jim soud

uložil. V dané věci však soud osobám zúčastněným na řízení žádnou povinnost neuložil, proto bylo rozhodnuto jak ve výroku uvedeno.

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

V Brně dne 27. ledna 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu