



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobce **Ing. K. Š.**, zastoupeného JUDr. Markem Görgesem, advokátem, se sídlem Žižkova 52, 301 00 Plzeň proti žalovanému **Krajskému úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, **za účasti osob zúčastněných na řízení:** 1) Obce Mladý Smolivec, se sídlem Mladý Smolivec 95, 335 01 Nepomuk, IČ 00256935, zastoupené JUDr. Andreou Rečkovou, advokátkou, se sídlem Malá 6, 301 00 Plzeň, 2) K. M., 3) D. Ž., 4) Ing. L. A., o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 1. 2015, č. j. 57 A 87/2013 - 70,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 9. 7. 2012, č. j. ŽP/6018/13, Krajský úřad Plzeňského kraje (dále jen „žalovaný“) zamítl odvolání žalobce (dále jen „stěžovatel“) a potvrdil rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk, odboru výstavby a životního prostředí (dále též „správní orgán prvního stupně“) ze dne 4. 2. 2013, č. j. VŽP/279/2013-Va, kterým nebyly podle § 7 odst. 1 zákona č. 23/1962 Sb. o myslivosti (dále jen „zákon o myslivosti“) uznány za oboru honební pozemky parc. č. 221, 222, 223, 229, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 242, 243, 244, 245, 248, 249, 250, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 306 (PK) v k. ú. Starý Smolivec o celkové výměře 11 ha (dále jen „dotčené pozemky“).

Proti rozhodnutí žalovaného (dále je „napadené rozhodnutí“) se stěžovatel bránil žalobou. Považoval napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a pro nesrozumitelnost ohledně posouzení existence dohody s vlastníky dotčených pozemků k jejich přiřčení do obory pro vnitřní rozpornost závěrů, k nimž žalovaný dospěl. Na jedné

straně totiž žalovaný potvrdil argumentaci stěžovatele, že dříve udělené souhlasy vlastníků dotčených pozemků nepozbyly plynutím doby platnosti (s ohledem na skutečnost, že řízení před správním orgánem prvního stupně bylo z důvodů na straně tohoto správního orgánu v době od 24. 6. 2002 do 28. 5. 2012 přerušeno - poznámka Nejvyššího správního soudu), resp. u těch dotčených pozemků, kde v době přerušení správního řízení před správním orgánem prvního stupně došlo ke změnám vlastnictví, stěžovatel doložil „souhlasy právních nástupců původních vlastníků“, avšak na druhou stranu potvrdil závěr správního orgánu prvního stupně, že nejsou splněny podmínky pro uznání obory proto, že nebyly uzavřeny nové dohody s těmi vlastníky dotčených pozemků, u nichž ke změně vlastnictví nedošlo. Napadené rozhodnutí považoval stěžovatel také za nezákonné, neboť žalovaný nesprávně vyhodnotil existenci a platnost dohody o začlenění dotčených pozemků do obory s dvěma vlastníky dotčených pozemků, F. T. a obcí Mladý Smolivec, tedy také nesprávně posoudil splnění jedné z podmínek pro uznání obory (podmínku písemné dohody s vlastníky dotčených pozemků začleněných do obory, která měla být uznána). Konečně vytýkal i vady řízení před správním orgánem prvního stupně, které ani žalovaný v napadeném rozhodnutí neodstranil, když nesprávně hodnotil návrh stěžovatele na změnu původní žádosti o uznání obory spočívající ve změně hranic obory, který učinil dne 22. 6. 2012 e-mailovým podáním bez zaručeného elektronického podpisu. Nakonec stěžovatel vytýkal, že žalovaný v napadeném rozhodnutí v rozporu s § 59 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), neodstranil nezákonnosti, jichž se dopustil správní orgán prvního stupně v tom, že porušil zásadu rovnosti účastníků správního řízení, zásadu ochrany dobré víry a ochrany veřejného zájmu, a závěrem dodal, že správní orgán prvního stupně nedostatečně zjistil skutkový stav věci, jelikož nevzal v úvahu existenci užívacího práva stěžovatele k dotčeným pozemkům, jichž sám není vlastníkem, na základě dohod o zatímním bezplatném užívání pozemků, které jsou předmětem jednoduchých pozemkových úprav, které s jejich vlastníky uzavřel. Podle uvedených dohod totiž má stěžovatel neomezené užívací právo i k dotčeným pozemkům, které nejsou jeho vlastnictvím. Ani v tomto ohledu však žalovaný nezjednal nápravu vady, již se správní orgán prvního stupně ve svém rozhodnutí dopustil a tuto nezákonnost ani neodstranil, ani jinak nevypořádal. Stěžovatel tedy navrhoval, aby bylo napadené rozhodnutí žalovaného, jako i předcházející rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc vrácena žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud v Plzni (dále jen „krajský soud“) žalobu zamítl rozsudkem ze dne 30. 1. 2015, č. j. 57 A 87/2013 - 70 (dále jen „napadený rozsudek“), který byl napaden nyní podanou kasační stížností. Krajský soud uzavřel, že zákon o myslivosti v § 7 odst. 1, na rozdíl od smlouvy o nájmu honitby dle § 16 odst. 1 téhož zákona, nestanoví obsahové náležitosti „*písemné dohody o přičlenění navazujících honebních pozemků jiných vlastníků k pozemkům jednoho vlastníka*“ a s poukazem na čl. 11 Listiny základních práv a svobod, z něhož lze dovodit, že bez souhlasu vlastníka nelze jeho vlastnické právo omezit, shledal logickým závěr, že „*zákon o myslivosti vyžaduje k tomu, aby mohlo dojít k přičlenění cizích pozemků k pozemkům vlastníka, souhlas těchto jiných vlastníků. Bez tohoto souhlasu by přičlenění pozemků, resp. jejich zahrnutí do obory, nebylo možné*“. Z uvedeného krajský soud dále dovodil, že písemnou dohodou dle § 7 odst. 1 zákona o myslivosti není míněna žádná soukromoprávní smlouva, nýbrž je jí třeba rozumět pouze formalizovaný projev souhlasu vlastníka pozemku s budoucím možným omezením jeho vlastnického práva existencí obory a tento „souhlas“ je podle krajského soudu adresován správnímu orgánu, neboť ten bez něj nemůže dotčené pozemky učinit součástí obory. Tyto závěry o povaze „souhlasů“ učinil krajský soud výkladem obsahu těch z nich, které udělila obec Mladý Smolivec a dále postupně dvakrát F. T. ve dnech 20. 10. 2001 a 14. 6. 2012, z nichž také výslovně citoval podstatné části. Přitom právě postoj uvedených dvou vlastníků dotčených pozemků k jejich (ne)připojení k pozemkům stěžovatele byl pro rozhodnutí a posouzení věci zcela zásadní. Krajský soud tedy měl za to, že znění udělených „souhlasů“ nekoresponduje povaze soukromoprávní dohody, neboť neupravují vzájemná práva a povinnosti jednajících osob a ze souhlasů ani neplyne, že jsou adresovány stěžovateli. Podle krajského soudu je pro věc rozhodný stav v době vydání rozhodnutí správního

pokračování

orgánu prvního stupně, tedy bylo povinností uvedeného správního orgánu posoudit, zda v této rozhodné době stěžovatel disponuje souhlasem všech vlastníků dotčených pozemků. Ze strany obce Mladý Smolivec však nebyl nikdy udělen souhlas ve vztahu k přičlenění pozemku parc. č. 305 a ze strany F. T. byl dříve udělený souhlas odvolán do protokolu dne 9. 7. 2012. Proto krajský soud závěr napadeného rozhodnutí a před ním i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně shledal správným, jelikož absence souhlasu uvedených dvou vlastníků dotčených pozemků vylučovala možnost žádosti stěžovatele o uznání obory vyhovět. S poukazem na tyto skutečnosti krajský soud neshledal opodstatněnou ani námitku stěžovatele týkající se tvrzené vnitřní rozpornosti napadeného rozhodnutí a tento stěžovatelem naznačený rozpor nedovodil. Žalovaný totiž při posouzení věci nevycházel ze závěru o tom, že vlivem plynutí času pozbyly dříve udělené souhlasy platnosti, jak se domníval stěžovatel, nýbrž pouze ze skutečnosti, že ohledně některých dotčených pozemků nebyla v rozhodné době dohoda s jejich vlastníky buď vůbec uzavřena, či byla odvolána.

V dalším krajský soud posuzoval námitku stěžovatele týkající se vad správního řízení v důsledku nesprávného posouzení návrhu stěžovatele na změnu jeho žádosti, kterou učinil podáním ze dne 22. 6. 2012. Poukázal na § 19 odst. 1 správního řádu, podle něhož elektronické podání lze učinit, je-li opatřeno zaručeným elektronickým podpisem, a jelikož tuto náležitost podání stěžovatele ze dne 22. 6. 2012, v němž bylo obsaženo omezení rozsahu dotčených pozemků pro uznání obory, nesplňovalo, neboť bylo učiněno „prostým“ e-mailem, nemohl k němu správní orgán prvního stupně přihlížet. Nadto uvedené „částečné zpětvzetí“ ze dne 22. 6. 2012 se podle krajského soudu týkalo pouze dotčených pozemků ve vlastnictví obce Mladý Smolivec, nikoliv těch ve vlastnictví F. T., který však také souhlas s přičleněním pozemků v jeho vlastnictví neudělil (resp. dříve udělený souhlas následně odvolal). Krajský soud tedy shledal napadené rozhodnutí v souladu se zákonem, a proto jím nemohlo dojít k porušení zásady rovnosti účastníků, porušení práv účastníků nabytých v dobré víře či vydání rozhodnutí, které by bylo v rozporu s veřejným zájmem.

Krajský soud konečně vyjádřil i své stanovisko k otázce tvrzeného užívacího práva založeného dohodami o zatímním užívání pozemků, když dovodil, že soulad s přičleněním navazujících pozemků dle § 7 odst. 1 zákona o myslivosti musí udělit pouze vlastník, nikoliv „zatímní uživatel pozemku“ a stěžovatel v průběhu správního řízení o existenci takových „dohod o zatímním užívání pozemků“ ničeho netvrdil, proto nebylo pochybením žalovaného, či dokonce správního orgánu prvního stupně, že se touto skutečností nezabýval.

Ve včas podané kasační stížnosti se stěžovatel neztotožňuje se závěry krajského soudu a uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Trvá na argumentaci uplatněné již v odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a poté i v žalobě. Stěžovatel tvrdí, že napadený rozsudek je nezákonný z důvodu nesprávného právního posouzení existence dohody s vlastníky dotčených pozemků k jejich přičlenění do daňčí obory, o jejíž uznání stěžovatel usiluje a pro kterou také již dříve na základě vydaného územního rozhodnutí Městského úřadu Nepomuk, stavebního úřadu ze dne 3. 6. 2002, č. j. 1254/570/2001, realizoval stavbu oplocení. V tomto směru opakuje tvrzení uplatněná v žalobě k otázce existence a platnosti dohod s vlastníky dotčených pozemků v návaznosti na § 7 odst. 1 zákona o myslivosti, kterou podle stěžovatele nejen krajský soud, ale před ním i správní orgány obou stupňů, vyhodnotily nesprávně. Má za to, že „dohoda“, kterou má na mysli § 7 odst. 1 zákona o myslivosti, je právním úkonem mezi žadatelem a vlastníkem přičleňovaného pozemku, nikoliv úkonem adresovaným správnímu orgánu, jak dovozuje krajský soud, a současně se podle stěžovatele nejedná o dohodu, která má povahu smlouvy veřejnoprávní, je tedy naopak smlouvou soukromoprávní. Proto existenci dohody i její trvání je třeba nahlížet příslušnými ustanoveními občanského zákoníku „v tehdy platném znění“, což ani správní orgány obou stupňů, ani krajský soud nečinily. Pokud

by zákon o myslivosti v dotčeném ustanovení měl na mysli „souhlas, který nemá charakter právního úkonu“, pak by to v zákoně výslovně uvedl, jak činí například v § 86 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., stavební zákon ve znění pozdějších předpisů. Z uvedeného, jak dále stěžovatel tvrdí, plyne, že krajský soud nesprávně hodnotil i otázku trvání souhlasů vlastníků jednotlivých dotčených pozemků s jejich přiřčením do budoucí obory, jelikož použil na posouzení uvedené otázky nesprávných právních norem (nikoliv práva občanského) a nemohl tak dospět ke správnému právnímu závěru o tom, zda dohoda o přiřčení dotčených pozemků uzavřená mezi stěžovatelem a F. T. či obcí Mladý Smolivec z pohledu občanskoprávních předpisů zanikla.

Stěžovatel nesouhlasí s vypořádáním žalobního bodu, v němž vytýkal porušení zásad, na nichž stojí správní řízení, zejména zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a zásady souladu s veřejným zájmem. Stěžovatel zdůrazňuje, že správní řízení o jeho žádosti o uznání obory bylo po dlouhou dobu přerušeno z důvodu nesprávného úředního postupu ze strany správního orgánu prvního stupně. Poté byl uplatněn požadavek na předložení aktuálních souhlasů vlastníků dotčených pozemků s jejich přiřčením k pozemkům ve vlastnictví stěžovatele. Stěžovatel tento požadavek správního orgánu prvního stupně akceptoval a splnil, ač původní, vlastníky dotčených pozemků udělené, souhlasy, které předložil současně s podáním žádosti o uznání obory, zůstaly v platnosti. Jelikož přetrvaly nejasnosti u dvou vlastníků dotčených pozemků, a to obce Mladý Smolivec a F. T., stěžovatel na tuto skutečnost reagoval návrhem na dílčí úpravu hranic oplocení pozemků určených pro budoucí oboru, o čemž také správní orgán prvního stupně zpravil. Proto bylo jeho povinností v souladu se zásadou součinnosti s účastníky řízení dle § 3 odst. 2 správního řádu upozornit na svůj právní názor o nedostatečnosti původních souhlasů vlastníků dotčených pozemků. Namísto toho byla žádost stěžovatele bez dalšího zamítnuta. Stěžovatel tedy v dobré víře na základě vydaného územního rozhodnutí na oplocení dotčených pozemků a existence souhlasů jejich vlastníků vynaložil finanční prostředky na založení obory, jejíž oplocení bylo zákonnou podmínkou po její následné uznání. Vynaložení těchto finančních prostředků však bylo v důsledku postupu správních orgánů obou stupňů v rozporu se zásadou dobré správy zmařeno a vybudované oplocení nebude dle stěžovatele nadále využitelné, neboť v mezidobí došlo ke změně právní úpravy vydáním nového zákona o myslivosti č. 449/2001 Sb., který stanoví pro zřízení obory jiné podmínky, pokud se jedná o požadovanou výměru. Stěžovatel má, na rozdíl od krajského soudu, za to, že došlo i k nesouladu s veřejným zájmem, neboť v prostoru lesa bude existovat zbytečná stavba oplocení a její eventuální odstranění bude znamenat vynaložení dalších finančních prostředků, ačkoliv bylo možno zcela drobným zásahem ve vztahu k pozemku vlastníka – obce Mladý Smolivec, u níž byl sporný souhlas s přiřčením pozemku o výměře cca 30 m², trasu oplocení upravit. V důsledku porušení uvedených zásad, na nichž je správní řízení vystavěno, bylo vydáno napadené rozhodnutí, které není v souladu se zákonem. Pokud krajský soud aproboval jako správný ryze formální postup správních orgánů při hodnocení podkladů pro řízení i podání stěžovatele, v němž neposkytly včas poučení o svém právním názoru, aby stěžovatel mohl případné vady odstranit a správní řízení úspěšně dokončit, a tento namítaný žalobní bod vypořádal závěrem, že pokud napadené rozhodnutí bylo v souladu se zákonem, nemohlo k porušení uvedených zásad správního řízení dojít, je třeba napadený rozsudek v uvedené části považovat za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Stěžovatel ze všech těchto důvodů navrhuje napadený rozsudek, jakož i napadené rozhodnutí žalovaného zrušit, in eventum zrušit napadený rozsudek a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti trvá na právních závěrech, k nimž dospěl v napadeném rozhodnutí a souhlasí s argumentací krajského soudu v napadeném rozsudku, proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Žádná z osob zúčastněných na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

pokračování

Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a zjistil, že kasační stížnost je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupen advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek, vázán rozsahem (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a důvody (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.), které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Zkoumal přitom také, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4, věta první za středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval důvody kasační stížnosti dle § 103 písm. d) s. ř. s., jelikož tyto důvody, spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, či jiných vadách v řízení před soudem, pokud jsou shledány, jsou zjevně překážkou jeho dalšího věcného posouzení z důvodů také stěžovatelem uplatněných dle § 103 písm. a) s. ř. s. (tedy ohledně namítané nezákonnosti). Nadto uvedený kasační důvod dle § 103 písm. d) s. ř. s. je povinen Nejvyšší správní soud zkoumat vždy (§ 109 odst. 4, část věty za středníkem s. ř. s.).

Stěžovatel napadenému rozsudku výslovně vytýká vadu nepřezkoumatelnosti spočívající v nedostatku důvodů, tedy v nedostatečném odůvodnění posouzení jeho žalobní námitky, v níž vytýkal porušení zásad správního řízení, konkrétně zásady ochrany dobré víry nabytých práv, zásady rovnosti účastníků a zásady ochrany veřejného zájmu.

Nejvyšší správní soud však takovou vadu napadeného rozsudku neshledává. Krajský soud vypořádal všechny námitky žaloby (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44), je z něj zjevné, jakými úvahami se při hodnocení zjištěného skutkového stavu řídil a proč tento skutkový stav podřadil pod použité právní normy (k uvedenému srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) a napadený rozsudek vychází ze zjištěného skutkového stavu, který ostatně nebyl ani sporným. Jak již Nejvyšší správní soud dříve opakovaně ve svých rozhodnutích dovodil, nedostatkem důvodů nelze rozumět dílčí nedostatky odůvodnění soudního rozhodnutí, ale pouze nedostatek důvodů skutkových. Skutkovými důvody, pro jejichž nedostatek je možno rozhodnutí soudu zrušit pro nepřezkoumatelnost, jsou takové vady skutkových zjištění, která utvářejí rozhodovací důvody, typicky tedy tam, kde soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem anebo tam, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS).

Jakkoliv je možno přisvědčit stěžovateli, že závěry krajského soudu k otázce nerespektování vytčených zásad správního řízení byly uvedeny poněkud stručněji, je třeba zdůraznit, že tato otázka nebyla stěžejním rozhodovacím důvodem, pro který krajský soud žalobu stěžovatele zamítl. Proto ani tyto stručnější a do detailů nerozvedené závěry krajského soudu k otázce (ne)respektování zásad správního řízení ze strany správních orgánů obou stupňů nemohly způsobit nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Nejvyšší správní soud na tomto místě zdůrazňuje, že otázka (ne)dodržení zásad správního řízení nastolená stěžovatelem neměla a ani nemohla mít (jak bude dále vyloženo) pro posouzení věci krajským soudem prakticky žádného právního významu. Proto vypořádání tohoto žalobního bodu

způsobem, jak krajský soud učinil, považuje Nejvyšší správní soud za dostačující a napadený rozsudek tak z uvedených důvodů není pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelný.

V dalším se tedy Nejvyšší správní soud zabýval stěžejní námitkou stěžovatele, a to otázkou nesprávného právního posouzení povahy, existence a trvání „souhlasu“ s přičleněním dotčených pozemků jiných vlastníků k pozemkům stěžovatele pro účely uznání obory a dále nesprávného posouzení úkonu stěžovatele učiněného dne 22. 6. 2012 v řízení před správním orgánem prvního stupně „prostým“ e-mailem.

Nejvyšší správní soud předně rekapituluje pro věc významné skutečnosti.

Dne 12. 6. 2002 podal stěžovatel žádost o uznání obory, která byla doručena správnímu orgánu prvního stupně dne 17. 6. 2002. K žádosti mimo jiné připojil souhlasy se sdružením honebních pozemků v k. ú. Starý Smolivec do obory a souhlas s oplocením pozemků udělených J. N., ing. J. K., K. M., M. S., F. Š., D. J., F. T., obcí Mladý Smolivec a smlouvou o pronájmu pozemku uzavřenou s J. N. a Ing. J. K. jako pronajímateli. Připojil také územní rozhodnutí Městského úřadu v Nepomuku, stavebního úřadu ze dne 3. 6. 2002, č. j. 1254/570/2001, kterým bylo rozhodnuto o umístění stavby oplocení na pozemcích nacházejících se v katastrálním území Starý Smolivec, které měly tvořit budoucí oboru. Dne 20. 6. 2002 správní orgán prvního stupně oznámil stěžovateli přerušení řízení zahájeného dne 17. 6. 2002 do 30. 11. 2002, k žádosti stěžovatele dne 5. 12. 2002 správní orgán prvního stupně oznámil prodloužení lhůty k přerušení řízení do 31. 12. 2003. V době od 5. 12. 2002 do 2. 4. 2012 nečinil správní orgán prvního stupně jakýkoliv úkon; ze zprávy tímto orgánem vypracované dne 2. 4. 2012 vyplynulo, že oplocení pozemků, které mají být jako obora uznány, k tomuto datu není dokončeno. Na to dne 11. 4. 2012 podal stěžovatel další žádost o uznání obory se současným sdělením, že závěrečné práce oplocení dokončí do 30. 4. 2012. Dne 16. 5. 2012 se uskutečnilo u správního orgánu prvního stupně ústní jednání, jehož se zúčastnil stěžovatel, při němž byl stěžovatel upozorněn na skutečnost, že jeho nová žádost je bezpředmětná, neboť dosud není ukončeno správní řízení o první žádosti a současně správní orgán prvního stupně požádal stěžovatele o předložení nových písemných dohod o přičlenění honebních pozemků s vlastníky pozemků nacházejících se uvnitř oplocení (všechna zvýraznění provedena Nejvyšším správním soudem), z nichž bude zřejmé, na jakou dobu je tato dohoda sjednána vzhledem ke skutečnosti, že od doby udělení původních souhlasů a přerušení správního řízení uplynulo již deset let. Následně bylo řízení o žádosti stěžovatele o uznání obory ze dne 11. 4. 2012 usnesením správního orgánu prvního stupně ze dne 25. 5. 2012, č. j. VŽP/1177/2012-VA, zastaveno pro překážku litispendence a na to dne 28. 5. 2012 oznámil správní orgán prvního stupně stěžovateli, jakož i vlastníkům dotčených pozemků jako účastníkům správního řízení pokračování v přerušném správním řízení a současně je vyzval k uplatnění připomínek ve lhůtě do 15. 6. 2012. F. T. jako jeden z vlastníků dotčených pozemků dne 11. 6. 2012 sdělil, že souhlas neudělí, neboť jej chápe jako na dobu neurčitou, a proto navrhne stěžovateli směnu pozemků (toto vyjádření bylo doručeno správnímu orgánu prvního stupně dne 13. 6. 2012), nesouhlas týkající se pozemku parc. č. 236 vyjádřil také K. M. a obec Mladý Smolivec sdělila, že prodloužení souhlasu pro pozemek parc. č. 306 (PK) a udělení nového souhlasu pro pozemek parc. č. 305 (PK), který dříve nebyl předmětem souhlasu, bude projednáno na veřejném zasedání obce. Ostatní vlastníci dotčených pozemků svůj souhlas se sdružením pozemků v jejich vlastnictví do obory učinili na dobu neurčitou, a to včetně F. T., který souhlas udělil dne 14. 6. 2012. Nakonec obec Mladý Smolivec sdělila, že souhlas u pozemku parc. č. 306 neprodlouží a nový souhlas u pozemku parc. č. 305 neudělí (ten však nebyl předmětem žádosti stěžovatele - poznámka Nejvyššího správního soudu), navrhla však posunutí oplocení budoucí obory na hranici těchto jejích pozemků. Dne 9. 7. 2012 F. T. do protokolu u správního orgánu prvního stupně prohlásil, že odvolává souhlas udělený dne 14. 6. 2012. Na to již správní orgán prvního stupně vydal dne 16. 7. 2012 rozhodnutí, kterým oboru na honebních pozemcích podle žádosti stěžovatele neuznal.

pokračování

Podle § 7 odst. 1 zákona o myslivosti, *okresní úřad může uznat za oboru souvislé honební pozemky, které jsou ve vlastnictví československé fyzické nebo československé právnické osoby, i když nedosahují výměry 500 ha, pokud tyto pozemky jsou trvale a dokonale obrazené, takže zvěř, která se v nich chová, nemůže volně vybíhat. K pozemkům jednoho vlastníka mohou být přičleněny další navazující honební pozemky jiných vlastníků, pokud se o tom dohodnou. Dohoda musí mít písemnou formu.*

Z dikce citovaného § 7 odst. 1 zákona o myslivosti plyne, že zákon předpokládá přičlenění navazujících pozemků jiných vlastníků k pozemkům žadatele o uznání obory na základě písemné dohody. Je tedy zcela zřetelně vyjádřeno, že dohoda musí mít písemnou formu a že se musí jednat o dohodu uzavřenou mezi vlastníky navazujících pozemků (srov. slova „*pokud se o tom dohodnou*“). Současně zákon o myslivosti, ani jeho prováděcí vyhláška (vyhláška ministerstva zemědělství, lesního a vodního hospodářství č. 24/1962 Sb., kterou se vydávají prováděcí předpisy k zákonu o myslivosti) blíže obsah či jiné náležitosti takové dohody s výjimkou písemné formy nestanoví a je tak zřejmé, že souhlasné projevy mohou vlastníci navazujících pozemků stanovit zcela podle své svobodné vůle tak, aby byla vyjádřena oboustranná shoda na přičlenění pozemků jiného vlastníka (nikoliv žadatele o uznání obory) k pozemkům samotného žadatele. Jelikož předmětem této dohody je „zásah“ do vlastnického práva vlastníka navazujícího (příčleňovaného) pozemku, stanoví zákon dále pro závažnost důsledků takového přičlenění a současně za účelem zachování právní jistoty všech jednajících vlastníků požadavek písemné formy.

S ohledem na skutečnost, že tato písemná dohoda se má týkat omezení dispozičního práva vlastníků příčleňovaných pozemků, které mají být do budoucna součástí obory, tedy obsahem dohody je ujednání o majetkových právech a povinnostech jejich účastníků, podle Nejvyššího správního soudu nelze dospět k jinému závěru, než že taková písemná dohoda o přičlenění pozemků jiných vlastníků k pozemkům žadatele o uznání obory má povahu soukromoprávní dohody, na kterou, s ohledem na dobu, kdy bylo vedeno správní řízení, v jehož rámci se jednotlivé úkony dotčených vlastníků uskutečňovaly, beze zbytku dopadala ustanovení občanského zákoníku (zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinného do 31. 12. 2013, dále jen „občanský zákoník“), jak lze dovodit z jeho § 1 odst. 2. Také na vznik, změny či zánik takové dohody je proto třeba aplikovat příslušná ustanovení občanského zákoníku (srov. § 3028 odst. 3 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, tzv. nový občanský zákoník).

Naopak z ničeho nevyplývá závěr přijatý krajským soudem, že tato písemná dohoda je formalizovaným souhlasem, nadto adresovaným správnímu orgánu. Tento závěr je zcela v rozporu s jazykovým vyjádřením hypotézy § 7 odst. 1 zákona o myslivosti. Zákon o myslivosti totiž předpokládá shodu projevu vůle vlastníků pozemků příčleňovaných k pozemkům žadatele, tedy dvoustranný právní úkon, který nezbytně nutně nemusí být obsažen na jedné listině. Naproti tomu souhlas je právním úkonem jednostranným, který činí jeden subjekt vůči druhému, aniž by bylo třeba i akceptace takového jednostranného projevu vůle tou osobou, které je určen. V tom je zásadní odlišnost mezi jednostranným a dvoustranným právním úkonem a tato otázka má stěžejní význam také z hlediska možnosti ukončení účinků takového úkonu.

V případě právního úkonu jednostranného lze samozřejmě projev vůle jednajícího odvolat, tedy účinky dříve nastoupené tímto úkonem jednostranně ukončit, aniž by bylo relevantní stanovisko adresáta tohoto jednostranného právního úkonu.

Naproti tomu k ukončení dohody, ať již je předmětem dohody jakákoliv záležitost, je možno přistoupit buď opět souhlasnou dohodou jejich smluvních stran, nebo, má-li být dohoda jako dvoustranný právní úkon ukončena jednostranně pouze jednou ze smluvních stran, musí k tomu být splněny zákonné podmínky, případně opět musí být mezi smluvními stranami

takové jednostranné ukončení dohody (smlouvy) výslovně v této smlouvě sjednáno (srov. například právní úpravu odstoupení od smlouvy dle § 497 občanského zákoníku nebo výpovědi dle § 582 téhož zákona). V tomto ohledu je dvoustranný právní úkon rigidnější co do možností jeho ukončení. Zásadně pak lze dvoustranný právní úkon ukončit dohodou smluvních stran (srov. k tomu § 570 a následující občanského zákoníku).

Tím, že zákonodárce vyžaduje pro přičlenění pozemků jiných vlastníků k pozemkům ve vlastnictví žadatele pro účely uznání obory písemnou dohodu, současně zdůrazňuje zájem na dlouhodobé a stabilní regulaci práva myslivosti realizované v dané oblasti (zde oboře), neboť nepochybně není ve veřejném zájmu, kterým je zde ochrana práva myslivosti a v jeho rámci mimo jiné i ochrana zvěře a regulace jejího chovu i lovu a k tomuto účelu nezbytné užití honebních pozemků (§ 2 odst. 1 zákona o myslivosti), aby poměry v místech, kde se tyto honební pozemky nacházejí, byly nahodile, bez náležité „regulace“, měněny. To by však v případě pouhého souhlasu s přičleněním pozemků nebylo splněno (o čemž ostatně svědčí právě nyní posuzovaná věc), neboť jednou udělený souhlas jako jednostranný projev vůle vlastníka přičleněného pozemku by jím mohl být v postatě kdykoliv libovolně a z jakéhokoliv důvodu (aniž by současně musel být důvod sdělen) odvolán. To jistě zcela odporuje smyslu a účelu právní úpravy práva myslivosti.

Ačkoliv z právé uvedeného plyne, že písemná dohoda a písemný souhlas nejsou jedno a totéž, rozdíl jsou vyloženy výše, Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že v počátku správního řízení před jeho přerušением (z důvodu nutnosti provést oplocení budoucí obory jako jedné z dalších podmínek pro její uznání dle § 7 odst. 1 zákona o myslivosti) správní orgán prvního stupně nedal stěžovateli najevo, že souhlasy s přičleněním dotčených pozemků jím předložené nejsou dostačující, naopak ze záznamu o ústním jednání konaném dne 28. 1. 2015 v řízení před krajským soudem vyplynulo, že správní orgány v rozhodné době považovaly za dostačující předložení „souhlasu“ s přičleněním dotčených pozemků. Přesto správní orgán prvního stupně dne 16. 5. 2012, před vydáním svého rozhodnutí, správně vyzval stěžovatele v souladu se zákonnou dikcí § 7 odst. 1 zákona o myslivosti k předložení písemných dohod se všemi vlastníky pozemků, které se nacházejí uvnitř oplocení, na což stěžovatel reagoval opět předložením jednostranných souhlasů vlastníků dotčených pozemků. Jedinou výjimkou byla obec Mladý Smolivec, která souhlas ohledně dotčených pozemků v jejím vlastnictví vůbec neudělila a v případě F. T. došlo k tomu, že nejprve dne 11. 6. 2012 vyslovil svůj nesouhlas, naopak dne 14. 6. 2012 souhlas s přičleněním dotčených pozemků ve svém vlastnictví udělil a poté jej dne 9. 7. 2012 do protokolu u správního orgánu prvního stupně odvolal (k účinkům odvolání tohoto souhlasu viz dále).

Správní orgán prvního stupně však důsledně nedbal své předchozí výzvy k předložení písemných dohod s vlastníky dotčených pozemků a ve svém rozhodnutí v podstatě postavil zákonem vyžadovanou písemnou dohodu na roveň jednostrannému souhlasu, tedy odlišností povahy uvedených právní úkonů, jak shora vyloženo, se vůbec nezabýval a vyšel při posouzení věci nikoliv ze skutečnosti, že nebyla předložena žádná písemná dohoda mezi stěžovatelem a vlastníky dotčených pozemků, nýbrž z toho, že „...žadatel nesplnil podmínku § 7 odst. 1 zákona č. 23/1962 Sb. ..., neboť nejsou uděleny souhlasy s přičleněním všech honebních pozemků jiných vlastníků...pro všechny pozemky navrhované pro uznání obory...“. Tedy nesplnění zákonného předpokladu písemné dohody s přičleněním pozemků jiných vlastníků nekladl stěžovateli k tíži a pro účely uznání obory by se byl býval spokojil s písemným souhlasem vlastníků přičleňovaných pozemků, pokud by je stěžovatel předložil od všech těchto vlastníků, ačkoliv to nebylo v souladu se zákonem (§ 7 odst. 1 zákona o myslivosti). Ani to se však stěžovateli nepodařilo splnit.

Obdobně k věci přistoupil i žalovaný, jelikož také z odůvodnění jeho rozhodnutí, posléze napadeného u krajského soudu žalobou, je zřejmé, že zaměňuje či spíše klade sobě na roveň

pokračování

písemnou dohodu a písemný souhlas (to se zřetelně projevuje např. na str. 6 ve čtvrtém odstavci napadeného rozhodnutí textem „...*existence a doložení takových dohod, potažmo souhlasů jiných vlastníků*“; nebo dále např. na str. 7 na více místech, kde ač se vyjadřuje k souhlasům předloženým ve správním řízení stěžovatelem, nazývá je dohodou).

Nejvyšší správní soud však i zde zdůrazňuje, že tato „záměna“ dvou různých forem právních úkonů nebyla kladena stěžovateli k tíži, spíše naopak byla ve prospěch stěžovatele. Totiž i žalovaný podmínky pro uznání obory posuzoval nikoliv tak, že zcela absentují písemné dohody mezi stěžovatelem a vlastníky přičleňovaných pozemků, nýbrž spokojil by se s doložením písemných souhlasů, pokud by byly předloženy od všech vlastníků přičleňovaných pozemků. Tedy i v napadeném rozhodnutí žalovaného důvodem pro neuznání obory, resp. pro potvrzení závěru (o neuznání obory), k němuž předtím dospěl správní orgán prvního stupně, byla nikoliv absence písemných dohod, jejichž existenci vyžaduje § 7 odst. 1 zákona o myslivosti, nýbrž absence souhlasu vlastníků dvou přičleňovaných pozemků. To byl také hlavní rozhodovací důvod, pro který nepřisvědčil žalobě krajský soud.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud i správní orgány obou stupňů byly z hlediska posouzení podmínek pro uznání obory vůči stěžovateli „benevolentnější“, když se pro účely uznání obory hodlaly spokojit pouze s písemnými souhlasy vlastníků přičleňovaných pozemků, namísto písemných dohod, je však nepochybné, že v rozhodné době (§ 75 odst. 1 s. ř. s.) stěžovatel nedisponoval ani těmito souhlasy od všech vlastníků přičleňovaných pozemků. Tím méně pak mohl splnit zákonný požadavek uzavření písemných dohod s vlastníky pozemků, které se měly stát součástí budoucí obory (*argumentum a minori ad maius*).

Z výše uvedeného plyne, že krajský soud, jakkoliv aplikoval správnou právní normu, tuto nesprávně vyložil. Nadto o povaze „souhlasu“, který ani nepovažoval za právní úkon, uvažoval toliko v návaznosti na výklad obsahu listin - „souhlasů“, které jednotliví vlastníci přičleňovaných pozemků učinili. Takové nahlížení právních úkonů Nejvyšší správní soud nemůže aprobovat. Uvedené „souhlasy“ udělené jednotlivými vlastníky dotčených pozemků, z nichž správní orgány i krajský soud při svém rozhodování vycházely, nesplňovaly zákonný požadavek písemné dohody o přičlenění pozemků jiných vlastníků s pozemky žadatele o uznání obory. Ten by byl naplněn pouze v případě, že by zde byly dva navzájem si adresované jednostranné projevy vůle jednajících osob se stejným obsahem. Tento nedostatek (absence písemných dohod) ostatně vyústil v opakované udělení a odvolání souhlasu ze strany vlastníka jednoho z dotčených pozemků, F. T., k němuž by však nedošlo, pokud by poměry týkající se pozemků v jeho vlastnictví, které měly být součástí daňcí obory, byly předmětem ujednání v zákonem vyžadované písemné dohodě, která mohla upravit nejen dobu, po kterou toto přičlenění vlastník pozemků akceptuje, ale i podmínky, za kterých lze toto přičlenění pozemků ukončit.

Mohlo by se proto jevit, že nesprávný výklad § 7 odst. 1 zákona o myslivosti ze strany krajského soudu (a před ním i správních orgánů obou stupňů) zakládá nezákonnost napadeného rozsudku, včetně nezákonnosti obou správních rozhodnutí. Tento nesprávný výklad byl ale v tomto případě učiněn „ve prospěch“ stěžovatele, nikoliv k jeho tíži, tedy nevedl v konečném důsledku ke zhoršení jeho postavení, tedy k nezákonnosti; z uvedených důvodů napadený rozsudek z hlediska práva ob stojí.

Byla-li by aplikovaná právní norma vyložena správně a ze strany správních orgánů by byly v souladu s výzvou ze dne 16. 5. 2012 vyžadovány nikoliv jen písemné souhlasy, nýbrž písemné dohody s vlastníky dotčených pozemků, stěžovatel by podmínky pro uznání obory opět nesplňoval, neboť takovými listinami vůbec nedisponoval. Tedy jeho žádosti by nemohlo být vyhověno v žádném případě.

Ke shora uvedenému Nejvyšší správní soud považuje *obiter dictum* za potřebné vyjádřit i stručnou úvahu k otázce souhlasu dříve uděleného F. T. a následně ústně do protokolu odvolaného dne 9. 7. 2012, aniž jsou tím však dotčeny závěry dříve vyřčené k otázce nedostatečnosti souhlasu jako jednostranného právního úkonu, nutnosti uzavření písemné dohody o přičlenění pozemků jiných vlastníků k pozemkům žadatele a důsledkům těchto skutečností na zákonnost napadeného rozsudku.

Úkon vlastníka dotčeného pozemku spočívající v odvolání dříve uděleného souhlasu je jednostranným hmotněprávním úkonem adresovaným osobě, jíž dříve byl udělen souhlas. V souladu s § 45 odst. 1 občanského zákoníku tento projev vůle spočívající v odvolání souhlasu mohl mít a měl účinky vůči svému adresátu, zde stěžovateli, teprve v okamžiku, kdy mu došel, či kdy se přinejmenším dostal do sféry jeho dispozice a kdy stěžovatel měl vůbec možnost se s jeho obsahem seznámit, nikoliv kdy byl učiněn vůči správnímu orgánu, který naopak adresátem tohoto úkonu nebyl. To v nyní posuzované věci v době před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nebylo splněno. Teprve poté, kdy mu toto rozhodnutí bylo doručeno, se o odvolání souhlasu učiněném F. T. dozvěděl, tedy dostalo se do sféry jeho dispozice a stalo se vůči stěžovateli účinným právním úkonem. Udělený souhlas F. T. ze dne 14. 6. 2012 nebyl účinně vůči stěžovateli v době před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně odvolán, avšak v době, kdy vydal napadené rozhodnutí žalovaný, již účinným bylo. Přinejmenším v době rozhodování žalovaného tedy absentoval souhlas nejen obce Mladý Smolivec, který nebyl udělen vůbec, ale i F. T., který byl účinně odvolán.

To nic nemění na skutečnosti, že stěžovatel měl ke kladnému vyřízení jeho žádosti o uznání obory předložit písemné dohody s vlastníky přičleňovaných pozemků, což neučinil ani přes výzvu správního orgánu prvního stupně ze dne 16. 5. 2012. Podmínky pro uznání obory tedy vůbec nesplnil, a proto závěry krajského soudu v napadeném rozsudku, byť k nim krajský soud dospěl nesprávným výkladem aplikované právní normy, jsou v konečném důsledku (nesplnění podmínek pro uznání obory) správné.

Nejvyšší správní soud tedy námitce stěžovatele, pokud jde o tvrzenou nezákonnost napadeného rozsudku, nemůže přisvědčit a důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. neshledává opodstatněným.

Za nedůvodnou považuje Nejvyšší správní soud také námitku stěžovatele týkající se nesprávného posouzení úkonu, spočívajícího v „částečném zpětvzetí“, tedy omezení pozemků, jichž se žádost o uznání obory měla týkat, v době před vydáním rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které učinil stěžovatel „prostým“ e-mailem ze dne 22. 6. 2012 adresovaným správnímu orgánu prvního stupně.

Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry, k nimž v tomto ohledu krajský soud dospěl. Stěžovatel totiž zaměňuje možnost komunikovat se správním orgánem i poměrně neformálními prostředky e-mailovou korespondencí, která je jistě prostředkem nikoliv zákonem vyloučeným, to však platí toliko v případech potřeby komunikovat se správním úřadem ve věcech „organizační“ či „informační“ povahy za účelem urychlení zjištění vzájemných požadavků či stanovisek mezi účastníkem správního řízení a správním orgánem v zájmu dosažení účelu účastníkem řízení sledovaného (§ 6 odst. 1 a 2 správního řádu), tedy vydání správního rozhodnutí s kladným výsledkem pro účastníka (zde uznání obory).

Odlišně je tomu však v případech, kdy určitým podáním účastník správního řízení hodlá vyvolat určité důsledky, tedy pokud se svým návrhem formou podání adresovaného správnímu orgánu disponuje, jak tomu bylo i v tomto případě, v němž stěžovatel navrhoval omezení žádosti pouze na ty pozemky, u nichž byl souhlas vlastníků dán. Na takové podání je třeba klást

pokračování

kvalitativně vyšší formální požadavky, přinejmenším ty, které správní řád vymezuje v § 19, tedy vedle dalších (§ 19 odst. 2 správního řádu) i požadavek formy takového podání (§ 19 odst. 1 téhož zákona). Ten je v případě elektronického podání splněn pouze tehdy, je-li takové podání podepsáno zaručeným elektronickým podpisem, respektive pokud je podání učiněné elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu do tří dnů doplněno písemně, ústně do protokolu či elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem. Pokud tedy stěžovatel učinil dne 22. 6. 2012 podání, kterým zcela v souladu s dispoziční zásadou mínil omezit svoji původní žádost o uznání obory na dotčené pozemky, u nichž byl udělen souhlas ze strany jejich vlastníků, byl povinen učinit takové podání v zákonem předepsané formě. To však stěžovatel neučinil, k podání ze dne 22. 6. 2012 zaručený elektronický podpis nepřipojil a toto podání učiněné prostým e-mailem ani nedoplnil do tří dnů některým ze způsobů předepsaných v § 19 odst. 1 věta první správního řádu. Proto tento „úkon“ stěžovatele ze dne 22. 6. 2012 nevyvolal předpokládané účinky a žalovaný k němu zcela správně nepřihlížel.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že nesprávné právní posouzení uvedené otázky krajským soudem nedovodil, jelikož krajský soud v tomto směru dospěl ke správným právním závěrům.

Ze všech shora uvedených důvodů má Nejvyšší správní soud za to, že v posuzovaném případě není naplněn žádný z uplatněných kasačních důvodů, a proto nezbylo, než v souladu s § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítnout.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud podle ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Účastník, který měl ve věci plný úspěch, má právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci úspěch neměl a žalovanému nad rámec jeho běžné činnosti žádné náklady s tímto řízením nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud žalovanému náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 8. října 2015

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu