



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Přípravný výbor HS Bochov II**, se sídlem Mariánská 388, Bochov, zast. Mgr. Bc. Martinem Kusem, advokátem, se sídlem Bartolomějská 304/1, Praha 1, proti žalovanému: **Krajský úřad Karlovarského kraje**, se sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) Lesní společnost Bečov, s.r.o., se sídlem Karlovarská 305, Bečov nad Teplou, a II) Lesy České republiky, s.p., se sídlem Přemyslova 1106/19, Hradec Králové, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 3. 2016, č. j. 57 A 119/2014 – 56,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků řízení **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Osoby zúčastněné na řízení I) a II) **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Předcházející řízení a obsah kasační stížnosti

[1] Rozhodnutím ze dne 21. 10. 2014, č. j. 3159/ZZ/14-2, (dále též „napadené rozhodnutí“), žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Magistrátu města Karlovy Vary ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4901/OŽP/13-21, kterým správní orgán prvního stupně I) nepovolil dle ustanovení § 31 odst. 4 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o myslivosti“), změnu hranice a výměry honiteb Stružná a Mírotický les, II) neuznal podle ustanovení § 18 a 29 zákona o myslivosti společenstevní honitbu s názvem Bochov II a III) odmítl zapsat podle ustanovení § 20 odst. 4 písm. a) téhož zákona honební

společenstvo Bochov II do rejstříku honebních společenstev s tím, že nevytváří nebo nenaplnuje jednu ze zákonných podmínek pro vznik honitby, kterou je garantovaná rozloha takové honitby 500 ha ve smyslu § 17 odst. 7 zákona o myslivosti. V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobce dne 25. 11. 2013 podal na příslušný orgán státní správy myslivosti návrh na registraci honebního společenstva Bochov II (dále též jen „HS“) a jeho zápisu do rejstříku honebních společenstev, včetně všech potřebných příloh. Součástí podání byly zpracované údaje o vlastnictví honebních pozemků, souhlasy vlastníků s členstvím v HS, zápis z ustavující valné hromady, ustanovení přípravného výboru, stanovy HS, návrh plánovaných druhů zvěře a jejich minimálních normovaných stavů, slovní popis hranice honitby a její zákres na mapě. Předchozím rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 1. 2014, č. j. 4901/OŽP/13-9, bylo dle § 31 odst. 4 zákona o myslivosti rozhodnuto tak, že nebyla povolena změna hranice a výměry honiteb Stružná a Mírotický les, dále podle § 18 a § 19 zákona o myslivosti nebyla uznána společenstevní honitba s názvem Bochov II, a podle § 20 odst. 4 písm. a) zákona o myslivosti bylo odmítnuto zapsání honebního společenstva Bochov II do rejstříku honebních společenstev. Žalobce podal dne 30. 1. 2014 proti tomuto rozhodnutí odvolání. Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 9. 4. 2014, č. j. 1121/ZZ/14-3, zrušil toto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 15. 1. 2014, č. j. 4901/OŽP/13-9, a věc vrátil k novému projednání.

[2] K námitkám uplatněným žalobcem v odvolání žalovaný uvedl, že je možné se obecně ztotožnit s tím, že metodický pokyn Ministerstva zemědělství nemá žádnou právní sílu, nicméně ministerstvo má povinnost řídit výkon státní správy myslivosti, proto bylo oprávněno vydat odborné stanovisko k tvorbě honiteb při změně vlastnictví honebních pozemků a k zápisu honebních společenstev do rejstříku honebních společenstev. Žalovaný se ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně, že v daném případě nešlo aplikovat ustanovení § 31 odst. 4 zákona o myslivosti (podle něhož provede orgán státní správy myslivosti vždy k 31. prosinci roku následujícího po roce, v němž vlastník o úpravu požádal změnu honitby vyplývající ze změn vlastnictví honebních pozemků), neboť vlastníci pozemku nabyli jejich vlastnictví přede dnem 1. 7. 2012, tj. před nabytím účinnosti zákona o myslivosti. Opačnému postupu totiž dle žalovaného brání zásada zákazu retroaktivity práva. Žalovaný se nemohl ztotožnit s výtkou žalobce, že přijaté rozhodnutí znehodnocuje předmětné pozemky, neboť se podle jeho názoru jedná o ryze subjektivní názor žalobce. K této otázce se nadto v neprospěch žalobce vyjádřil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/03. Pozemek parc. č. 1326/1 v k. ú. Bochov je využíván jako silnice, tudíž je dle zákona o myslivosti vymezen jako nehonební pozemek a jej nelze uznat jako honební pozemek a součást honitby. Ve vztahu k výtkám žalobce ohledně nedokonalosti právní úpravy žalovaný vysvětlil, že správní orgány nemají zákonodárnou moc, proto nemůžou zákon o myslivosti změnit. K tvrzení žalobce, že dosavadní výkon práva myslivosti na zemědělských pozemcích je nevyhovující, žalovaný uvedl, že toto své tvrzení žalobce nijak nedoložil, přičemž Myslivecké sdružení Stružná je rozporovalo, protože uvádělo, že mu nikdy nebyla hlášena ani nebyla uplatněna náhrada za škodu způsobenou zvěří. Žalovaný proto na závěr uvedl, že nelze do nové honitby zahrnout pozemky o celkové výměře 152,7487 ha z důvodu nabytí jejich vlastnictví před rozhodným datem 1. 7. 2012 a že rovněž nelze zahrnout pozemek p. č. 2849/7 v k. ú. Bochov, neboť jde o nesouvislý pozemek. Z těchto důvodů posklesla celková výměra navrhované honitby Bochov II. na výměru pouhých 414,1171 ha, tedy nesplňuje zákonem požadovanou minimální výměru honitby 500 ha.

[3] Žalobou ze dne 12. 12. 2014 se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí a dále požadoval přiznání náhrady nákladů řízení. Namítal, že správní orgány nesprávně vyhodnotily danou situaci, pokud pozemky o výměře 152,7487 ha odmítly uznat jako část honitby s tím, že patří stejnému vlastníkovi jako před okamžikem nabytí účinnosti zákona o myslivosti. Žalobce přitom nesouhlasil s tím, že nová honitba může podle názoru správních orgánů

pokračování

vzniknout jen tehdy, pokud dojde ke změně vlastnictví u pozemků o celkové minimální rozloze 500 ha až po 1. 7. 2002. Vyslovil naopak názor, že jakákoliv změna vlastnictví k honebnímu pozemku může být důvodem pro podání žádosti o změnu honitby v souladu s ustanovením § 31 odst. 4 zákona o myslivosti. Závěry správních orgánů nemají oporu v zákoně, odborné literatuře a ani v judikatuře správních soudů, nadto nemístně zatěžují ty osoby, které nabyly vlastnictví k pozemkům před 1. 7. 2002. Pro podporu svých tvrzení odkázal na komentář k zákonu o myslivosti – konkrétně k ustanovení § 31 odst. 4, kde je uvedeno: „*Ze změny odstavce vyplývá, že o změnu mohou požádat vlastníci honebních pozemků poprvé ihned po účinnosti zákona, tj. po 1. 7. 2002. Změna není omezena žádnou výměrou, lze provést změnu honitby i na základě změny ve vlastnictví honebního pozemku.*“ Vyslovil přesvědčení, že správní orgány měly předmětnou honitbu uznat, neboť byly splněny všechny podmínky stanovené zákonem, zejména požadovaná výměra honitby. Poukazoval přitom na historické souvislosti, neboť v době vzniku honiteb na základě nového zákona o myslivosti byla majetková struktura honebních pozemků značně odlišná od současného stavu, tudíž noví vlastníci nemohou žádat o vytvoření nových honiteb.

[4] Žalovaný se k žalobě vyjádřil podáním ze dne 13. 3. 2015, v němž vyslovil přesvědčení, že nemohl postupovat jinak, neboť zákon o myslivosti nabyl účinnosti 1. 7. 2002, tudíž nemůže být aplikován na právní skutečnosti, které nastaly před nabytím jeho účinnosti. Změnu vlastnictví honebních pozemků je proto možné posuzovat pouze od data 1. 7. 2002. Z tohoto důvodu nemohou vlastníci honebních pozemků nabytých do vlastnictví před tímto datem s nimi volně disponovat v oblasti výkonu práva myslivosti. Jelikož pozemky o celkové výměře 152,7487 ha byly nabyty do vlastnictví před tímto datem, dochází tímto k poklesu celkové výměry navrhované honitby, která tak nesplňuje zákonem stanovenou minimální výměru 500 ha. Připomněl, že k otázce kolize vlastnického práva a mysliveckého práva se vyjádřil Ústavní soud v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 34/03, přičemž v posuzované věci bylo rozhodnuto v souladu s tímto nálezem Ústavního soudu. Žalovaný proto navrhoval, aby krajský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

[5] V replice ze dne 1. 3. 2013 žalobce setrval na své předchozí argumentaci a namítal, že na danou věc nedopadá nález Ústavního soudu citovaný žalovaným, neboť se netýká dané otázky. Vyslovil přesvědčení, že správní orgány se bojí měnit status quo, proto odmítají registrovat nové honitby.

[6] Krajský soud v Plzni rozsudkem ze dne 1. 3. 2016, č. j. 57 A 119/2014 – 56, žalobu jako nedůvodnou zamítl. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (srov. nálezy ÚS sp. zn. Pl. ÚS 34/03, Pl. ÚS 3/06) zdůraznil, že pokud na pozemcích označených žalobcem hospodářá jiná honební společenstva, nemůže na nich svou činnost vykonávat nové honební společenstvo. Vysvětlil, že zákon o myslivosti stojí na nepřekročitelné zásadě, že jeden pozemek může být součástí jedné honitby, přičemž to způsobuje, že v určitém okamžiku je nezbytné preferovat právo myslivosti nad právem vlastnickým, neboť právo myslivosti sleduje širší veřejný zájem, kterým je ochrana životního prostředí a vytváření příznivých podmínek pro rozvoj chovu zvířete a péče o krajinu a přírodu. V souzené věci přitom nebylo sporu o tom, že některé pozemky, uvažované jako součást budoucí honitby Bochov II, byly v době rozhodování správních orgánů součástí jiných honiteb (Mírotický les, Stružná) a že tyto honitby nesouhlasily s uvolněním těchto pozemků. Za důležité pro posouzení věci soud považoval přechodná ustanovení zákona o myslivosti, z nichž dovodil, že nejpozději od 31. 12. 2002 do 31. 3. 2003 měly být provedeny kroky, které mohly způsobit určitou změnu v rozloze a uspořádání jednotlivých honiteb Mírotický les a Stružná. Původní honební společenstva by musela udělit souhlas k tomu, aby došlo k vyčlenění části pozemků z jedné i z druhé honitby, přičemž tyto pozemky byly využity k tomu, aby po případném přidružení ještě dalších pozemků vytvořily honitbu novou. Tato situace však v daném případě nenastala, neboť došlo k pouhé transformaci původních honebních společenstev Stružná a Mírotický les.

Soud souhlasil s tím, že rozhodným dnem pro posouzení naplnění podmínky dle ustanovení § 31 odst. 4 zákona o myslivosti je datum 1. 7. 2002, kdy nabyl účinnosti zákon o myslivosti, neboť od této doby se posuzuje, zda došlo ke změně vlastnictví honebních pozemků. V projednávané věci přitom bylo prokázáno, že ke změně vlastnictví u části pozemků došlo před nabytím účinnosti zákona o myslivosti. Byť sice krajský soud konstatoval, že odůvodnění správních rozhodnutí nejsou zcela perfektní, lze z nich příslušné právní závěry, s nimiž se soud ztotožnil, vyčíst. Rozhodovací důvody jsou navíc podloženy listinami, které tvoří součást správního spisu. Neobratná formulace nemůže proto představovat procesní vadu, která by mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Nad rámec výše uvedeného soud podotknul, že nevycházel z odborného stanoviska Ministerstva zemědělství, ale z judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

[7] Proti tomuto rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 1. 3. 2016, č. j. 57 A 119/2014 – 56, podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost ze dne 17. 5. 2016 z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel vytýkal krajskému soudu, že dospěl k nesprávnému závěru ohledně začlenění pozemků, které se měly stát součástí plánovaného honebního společenství Bochov II, do stávajících honiteb Mirotický les a Stružná, neboť ve skutečnosti všechny pozemky, které dle návrhu měly vytvořit nové honební společenství, byly součástí těchto honiteb. Každý honební pozemek totiž musí být součástí nějaké honitby, tudíž nemůžou být nějaké „volné“ honební pozemky. Vyslovil názor, že se krajský soud nevypořádal se stěžejní námitkou, že podle zákona o myslivosti není pro vytvoření nového honebního společenství zapotřebí, aby došlo ke změně vlastnického práva k honebním pozemkům o rozloze 500 ha. Výklad zastávaný žalovaným totiž představuje nemístný zásah do vlastnického práva, jelikož nutí vlastníka formálně převádět vlastnictví pozemků, které nabyt před 1. 7. 2002, aby mohl vytvořit novou honitbu. Krajský soud se podle stěžovatele nemístně zabýval přechodnými ustanoveními zákona o myslivosti, která na věc nedopadají a jejichž výklad soudem je podle stěžovatele příliš extenzivní. Stěžovatel přitom nerozporoval, že s ohledem na tato přechodná ustanovení mohlo dojít k vyčlenění části pozemků z obou honiteb, avšak pokud se tak v minulosti nepostupovalo, nelze z toho dovodit, že takový postup je pro futuro vyloučen, pokud je splněna podmínka rozlohy nově zakládané honitby 500 ha. Stěžovatel se rovněž nemohl ztotožnit s tím, že krajský soud aproboval odůvodnění napadeného rozhodnutí, které je i podle závěru soudu nepřezkoumatelné a nedostatečné, neboť neobsahuje příslušné úvahy správního orgánu. Neobratné formulace použité správním orgánem totiž způsobují právní nejistotu adresáta správního aktu, což je nezákonné. Stěžovatel proto navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[8] V podání ze dne 6. 6. 2016 stěžovatel dále namítal, že se krajský soud dopustil pochybení, pokud se blíže nezabýval jeho replikou ze dne 1. 3. 2006. Nezabýval se tedy tím, že pozemky, které jejich vlastníci nabyli před nabytím účinnosti zákona o myslivosti, lze začlenit do honebního společenství vznikajícího po 1. 7. 2002. Soud se měl rovněž zabývat konkrétními specifiky daného případu a zkoumat, které řešení je pro ochranu přírody nejlepší.

[9] Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil přípisem ze dne 13. 6. 2016, v němž vyslovil názor, že stěžovatel pouze rekapituluje svou žalobní argumentaci, k níž se žalovaný již opakovaně vyjádřil. Odkazoval proto na své vyjádření ze dne 13. 3. 2015 a odůvodnění napadeného rozhodnutí.

[10] Osoby zúčastněné na řízení I) a II) se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

pokračování

II.

Posouzení kasační stížnosti

[11] Stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek Krajského soudu v Plzni vzešel (ustanovení § 102 s. ř. s.), kasační stížnost je včasná (ustanovení § 106 odst. 2 s. ř. s.) a přípustná, neboť nejsou naplněny důvody podle ustanovení § 104 s. ř. s. způsobující její nepřipustnost.

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 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. Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.*“ Nesprávné posouzení právní otázky v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav byl krajským soudem aplikován nesprávný právní názor. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost.*“ Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené „*nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.*“

[13] Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkami nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí krajského soudu, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.). Má-li rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí srozumitelné, s uvedením dostatku důvodů podporujících výrok rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je dána především tehdy, opřel-li soud rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75), nebo pokud zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74). Za nepřezkoumatelná pro nesrozumitelnost lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti; z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto; která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek); jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním; která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130).

[15] V případě napadeného rozsudku se krajský soud nedopustil výše uvedené nesrozumitelnosti v podobě vnitřní rozpornosti výroku, nerozlišení výroku a odůvodnění,

nezjistitelnosti jeho adresátů či nevhodné formulace, protože napadený rozsudek jasně a přehledně obsahuje všechny zákonem předepsané náležitosti. Ostatně samotný stěžovatel jeho obsahu porozuměl, neboť s jeho závěry věcně polemizuje v kasační stížnosti, v níž podrobně namítá nesprávné posouzení otázky ohledně nemožnosti uznání společenstevní honitby Bochov II. Nelze tudíž hovořit o tom, že by rozsudek krajského soudu byl nesrozumitelný. Skutečnost, že stěžovatel se závěry soudu nesouhlasí a zjevně požaduje jiné, podrobnější odůvodnění, které by nadto plně odpovídalo jeho postoji, případně že odmítá argumentaci krajského soudu opřenou o rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nesrozumitelnost.

[16] Pokud jde o nepřezkoumatelnost rozhodnutí krajského soudu pro nedostatek důvodů, pod tento termín spadají rovněž nedostatky důvodů skutkových. Bude se typicky jednat o případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjištěvané, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy v řízení byly provedeny.

[17] Ani v tomto směru nezjistil Nejvyšší správní soud žádné pochybení krajského soudu, neboť ten uvedl, z jakého důvodu má za to, že napadené rozhodnutí žalovaného bylo v souladu se zákonem. Krajský soud pouze vyjádřil svůj právní názor ohledně zákonnosti napadeného rozhodnutí, a to i odkazem na rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu; z faktu, že nepřisvědčil argumentaci stěžovatele a že dospěl k závěrům, se kterými nesouhlasí, nelze dovozovat nepřezkoumatelnost rozsudku pro nedostatek důvodů.

[18] Nejvyšší správní soud nepřehlédl, že krajský soud dospěl k dílčímu závěru, že jeden honební pozemek může být součástí pouze jedné honitby, a zároveň konstatoval, že sousední honitby nesouhlasily s uvolněním pozemků, přičemž po odečtení výměr těchto pozemků došlo k poklesu celkové výměry navrhované honitby pod zákonem požadovaných 500 ha, přesně na 445,8566 ha, avšak toto konstatování nebylo důvodem pro závěr, že napadené rozhodnutí žalovaného je podle jeho právního názoru v souladu se zákonem. Krajský soud se především ztotožnil s argumentací správních orgánů, že je nutné při uznání nové honitby zkoumat, zda u všech pozemků, které se mají stát součástí této nové honitby, došlo k nabytí vlastnictví až po nabytí účinnosti zákona o myslivosti. Jelikož krajský soud svůj zamítavý výrok neopřel o závěry, že sousední honitby nesouhlasily s uvolněním pozemků pro vznik nové honitby, přičemž po odečtení výměr těchto pozemků došlo k poklesu celkové výměry navrhované honitby pod zákonem požadovaných 500 ha, nezabýval se Nejvyšší správní soud správností těchto závěrů, neboť by to na věci ničeho nezměnilo. I kdyby totiž přisvědčil argumentaci stěžovatele, že tyto dílčí závěry krajského soudu nejsou správné, nemohl by na základě této skutečnosti zrušit rozsudek krajského soudu, jelikož by to nepřispělo k ochraně práv stěžovatele, protože krajský soud by pouze dílčím způsobem korigoval odůvodnění rozsudku, aniž by to mělo vliv na samotný výrok rozsudku a na jeho závěr o nedůvodnosti žaloby jako takové (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 – 25).

[19] Pokud stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu na základě tvrzení, že se nevypořádal s jeho námitkou, že dle zákona o myslivosti není pro vytvoření nového honebního společenství zapotřebí, aby došlo ke změně vlastnického práva k honebním pozemkům o rozloze 500 ha, musí Nejvyšší správní soud odkázat na odůvodnění napadeného rozsudku (zejm. str. 7), v němž krajský soud uvádí, že je podle jeho názoru nutné, aby v případě vytvoření nového společenství došlo k převodu vlastnictví po rozhodném datu, tj. po nabytí účinnosti zákona o myslivosti. Tento závěr krajský soud mj. opřel o přechodná ustanovení zákona o myslivosti, proti jejichž aplikaci v dané věci stěžovatel meritorně rovněž brojí. Je tedy zjevné, že se krajský soud touto žalobní námitkou zabýval; posouzení správnosti jeho

pokračování

závěru však spadá pod kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nikoliv pod písm. d) téhož ustanovení.

[20] Namítá-li stěžovatel, že krajský soud zatížil napadený rozsudek nepřezkoumatelností, též proto, že se blížeji nezabýval jeho replikou ze dne 1. 3. 2016, je nutné jej odkázat na znění ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. zakotvující koncentrace řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. To znamená, že stěžovatel měl veškeré své žalobní námítky uplatnit ve lhůtě pro podání žaloby, tj. do 2 měsíců od doručení přezkoumávaného rozhodnutí. Pokud tak neučinil, nebylo povinností krajského soudu se opožděně uplatněnými námitkami meritorně zabývat (srov. přiměřeně usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005–43, nebo usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 2 As 35/2008 - 56). Nejvyšší správní soud se však ztotožňuje s názorem krajského soudu, že v replice ze dne 1. 3. 2016 stěžovatel nepřinesl žádnou novou argumentaci, kterou by neuplatnil již ve své žalobě, neboť v replice rozporoval závěr žalovaného, který je vlastně hlavním a jediným předmětem sporu mezi účastníky, že pro vytvoření nové honitby je nutné, aby u všech dotčených pozemků došlo ke změně osoby jejich vlastníka po nabytí účinnosti zákona o myslivosti. Tedy i v podání ze dne 1. 3. 2016 stěžovatel namítal v podstatě totéž jako ve své žalobě, byť z jiného úhlu pohledu. Nebylo přitom úlohou krajského soudu reagovat na každou jednotlivou větu stěžovatele, ale vypořádat se s žalobním bodem spočívajícím v tom, že stěžovatel nesouhlasil s názorem správních orgánů, že pro vytvoření nové honitby je nutné, aby u všech dotčených pozemků došlo ke změně osoby jejich vlastníka po nabytí účinnosti zákona o myslivosti. Na tento žalobní bod přitom krajský soud reagoval, byť stěžovatel i s těmito závěry věcně nesouhlasí; posouzení správnosti jeho závěru však spadá pod kasační důvod dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a nikoliv pod písm. d) téhož ustanovení.

[21] K posouzení důvodnosti kasační stížnosti a naplnění kasačního důvodu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a b) musí Nejvyšší správní soud na úvod uvést, že předmětem sporu mezi účastníky řízení je zásadně pouze to, zda ustanovení § 31 odst. 4 zákona o myslivosti dopadá jen na případy, kdy došlo ke změně osoby vlastníka honebního pozemku po nabytí účinnosti zákona o myslivosti, či nikoli.

[22] Podle uvedeného ustanovení: „*změnu honitby vyplývající ze změn vlastnictví honebních pozemků, o kterou požádá vlastník honebních pozemků, provede orgán státní správy myslivosti vždy k 31. prosinci roku následujícího po roce, v němž vlastník o úpravu požádal.*“ K tomu musí Nejvyšší správní soud podotknout, že je nutné rozlišovat mezi skutečností (či událostí), právní skutečností a právní normou, zejména s ohledem na platnost a účinnost právní normy. Skutečnost či událost v nejobecnějším slova smyslu Nejvyšší správní soud chápe jako jakýkoli jev proběhnuvší ve vnější realitě, bez ohledu na to, zda právo s takovým jevem blíže pracuje a reguluje jej. Právní skutečnost je taková podmnožina skutečností, tedy jevů ve vnější realitě, s nimiž právo spojuje vznik, změnu a zánik práv a povinností. Právní normu vykládá jako pravidlo regulující chování lidí ve vnějším světě, tedy stanoví, „co býti má“. Ve vztahu k právní normě je důležité rozlišovat platnost a účinnost. Platnost je časový okamžik publikace právní normy, v případě České republiky ve Sbírce zákonů nebo ve Sbírce mezinárodních smluv podle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, od něhož se může adresát seznámit s jejím obsahem. Účinnost právní normy pak znamená, že od určitého časového okamžiku se má adresát právní normy podle ní i chovat. Předpokladem účinnosti právní normy je v demokratickém právním státě zásadně to, že se s ní adresát může seznámit, tj. právní norma nabytí platnosti nejpozději ve stejný okamžik, kdy nabytí i účinnosti. Právní normy tedy až na určité výjimky nepůsobí, neúčinkují zpětně – *lex retro non agit*. Prává retroaktivita je tedy zásadně nepřipustná.

[23] K otázce retroaktivity právního předpisu se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, podle něhož „právní teorie i praxe činí přitom rozdíl mezi pravou a nepravou retroaktivitou, přičemž je obecně akceptováno vymezení této distinkce právní doktrínou.

Z řady definic za autoritativní lze považovat definici E. Tilsche, jenž pravou a nepravou retroaktivitu vymezoval následovně: "Pravé zpětné působení nového zákona jest tu jen tehdy, když působí i pro dobu minulou... Nepravé zpětné působení ...tu jest, když nový zákon nařizuje, že ho má být užito i na staré právní poměry již založené, ale teprve od doby, kdy počíná působnost nového zákona anebo od doby ještě pozdější." (E. Tilsch, *Občanské právo. Obecná část*, Praha 1925, s. 75 -78)

Pravá retroaktivita pak "zahrnuje v podstatě dvě odlišné situace", a to za prvé "stav, že nová úprava dávala vznik (novým právním) vztahům před její účinností za podmínek, které teprve dodatečně stanovila", a za druhé "novela může měnit právní vztahy vzniklé podle staré právní úpravy, a to ještě před účinností nového zákona". (L. Tichý, *K časové působnosti novely občanského zákoníku*, *Právník*, č. 12, 1984, s. 1104)

Pro pravou retroaktivitu tudíž platí, že lex posterior ruší (neuznává) právní účinky v době účinnosti legis prioris, popřípadě vyvolává nebo spojuje práva a povinnosti subjektů s takovými skutečnostmi, jež v době účinnosti legis prioris neměly povahu právních skutečností.

V případě retroaktivity nepravé: "nový zákon sice nezakládá právních následků pro minulost, avšak buď povyšuje minulé skutečnosti za podmínku budoucího právního následku (prostá výlučnost) nebo modifikuje pro budoucnost právní následky podle dřívějších zákonů založené ... Nepravé zpětné působení zákona pouze znamená, že nový zákon zachycuje (právně kvalifikuje) minulé skutečnosti nebo že se dotýká (modifikuje, ruší) existujících právních následků, t.j. na skutkové podstaty je založivší váže pro budoucnost jiná práva a jiné povinnosti než zákonodárství dosavadní. Jde zde tudíž o zásah nového zákona jednak do předchozích skutečností, jednak do t.zv. práv nabytých." (A. Procházka, *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva. Sv. III*, Brno 1934, s. 800.)

Obecně v případech časového střetu staré a nové právní normy platí nepravá retroaktivita, tj. od účinnosti nové právní normy se i právní vztahy, vzniklé podle zrušené právní normy, řídí právní normou novou. Vznik právních vztahů, existujících před nabytím účinnosti nové právní normy, právní nároky, které z těchto vztahů vznikly, jakož i vykonané právní úkony, se řídí zrušenou právní normou (důsledkem opačné interpretace střetu právních norem by byla pravá retroaktivita). Aplikuje se tady princip ochrany minulých právních skutečností, zejména právních konání.

IV/b

Z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřipustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Příkladem takového zpětného působení je situace, v níž za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm, se skutek posuzuje dle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod).

V souvislosti s analýzou principu retroaktivity je dále nutné zabývat se otázkou možných výjimek z nepřipustnosti retroaktivity právních norem. Je přitom nezbytné rozlišovat posuzování nepřipustnosti pravé a nepravé retroaktivity.

U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřipustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky připustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné připustnosti, ze které existují výjimky její nepřipustnosti.

Pravou retroaktivitu "lze ospravedlnit nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocíťována". (A. Procházka, *Retroaktivita zákonů*. In: *Slovník veřejného práva. Sv. III*, Brno 1934, s. 800.) Opodstatněné bylo v této souvislosti o časové působnosti Statutu Mezinárodního vojenského tribunálu v Norimberku konstatováno: "je-li to zpětná platnost zákona, pak prohlašujeme, že odpovídá naprosto vyšším normám spravedlnosti, které stanovily v praxi všech civilisovaných zemí určité meze pro zpětnou platnost zákona", přičemž za kritérium připustnosti retroaktivity byl považován "cit spravedlnosti, který je vlastní tomuto světu a který bude pošlapán, zůstanou-li váleční zločinci po druhé světové válce bez trestu". (Zahajovací řeč hlavního žalobce za Velkou Británii Hartleye Shawcrosse, in: *Norimberský proces, Díl 1.*, Praha 1953, s. 206) Obdobný názor nacházíme i v současné právní teorii: "Obecně platí, že od zásady zákazu retroaktivity se lze odchýlit zcela výjimečně, a to výslovným pozitivním ustanovením. Jak je patrné z historie, důvodem k takovým postupům byla situace, kdy by se právní jistota dostala do příkrého

pokračování

rozporu s jistotou sociální a s právním vědomím, jak tomu bylo v ČSR v případě retribučních dekretů. Zpětnou působnost zákona na občanskoprávní poměry by bylo možno odůvodnit též veřejným pořádkem (ordre public), především jestliže by byly dotčeny předpisy absolutně kogentní, jež byly vydány v důsledku určité mezni situace přerodu hodnot ve společnosti." (L. Tichý, op. cit., s. 1102)

Kriteriem přípustnosti výjimek z principu zákazu pravé retroaktivity je legislativní zásada "ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu". (A. Procházka, Základy práva intertemporálního, Brno 1928, s. 111) O oprávněné důvěře nelze uvažovat za předpokladu, když právní subjekt s retroaktivní regulací musí, resp. musel počítat. Příkladem takovéto situace je působení právní normy, stojící v příkrém rozporu se zásadními, obecně uznanými principy humanity a morálky: "V našem právním řádě můžeme ospravedlniti odkazem na předchozí vládnoucí mravní přesvědčení na př. zpětnou platnost lichebních zákonů (viz § 13 zák. č. 47/1881 ř. z., § 10 cís. nař. č. 275/1914 ř. z., § 105 III. dílčí nov. k obč. zák.)." (A. Procházka, Retroaktivita zákonů. In: Slovník veřejného práva. Sv. III, Brno 1934, s. 800.)"

[24] Nejvyšší správní soud má přitom za to, že stěžovatel se fakticky pravé retroaktivity domáhá, neboť požaduje, aby bylo pravidlo chování obsažené v ustanovení § 31 odst. 4 zákona o myslivosti aplikovatelné i na situace, které se udály před nabytím jeho účinnosti, zde na změnu osoby vlastníka honebních pozemků před 1. 7. 2002. Takový postup však není přípustný, neboť by narušil fungování právního řádu a zasáhl by do ochrany oprávněné důvěry ve stálost právního řádu. Jeho požadavku tedy správní orgány správně nevyhověly, jelikož citované ustanovení na daný případ vůbec nedopadalo.

[25] Nejvyšší správní soud se neztotožňuje s výtkami stěžovatele, že v důsledku napadeného rozhodnutí jsou vlastníci předmětných pozemků nepřiměřeně omezováni, neboť nemístně ztotožňuje vlastnické právo a právo myslivosti. Jak totiž vysvětlil Ústavní soud v nálezu ze dne 13. 12. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/03, „je třeba brát zřetel na to – jak již bylo řečeno – že z vlastnického práva samotného nevyplyvá právo myslivosti, je pouze indikátorem pro místní určení realizace tohoto práva, tj. stanovení, na kterých pozemcích lze právo myslivosti vykonávat... vlastnické právo k příslušnému pozemku je podmínkou členství, členství však nevzniká automaticky. Má-li konkrétní vlastník zájem se na činnosti honebního společenstva podílet, může se stát jeho členem. Jeho působení je plně vedeno zásadou vigilanti bus iura scripta sunt. Vlastník, který se účastní na činnosti honebního společenstva, se tak může – vedle povinností, které pro něj z členství plynou – podílet i na rozhodování a participovat tak na způsobu realizace zákonných povinností honebního společenstva. S ohledem na povahu účasti v honebním společenstvu nelze v mechanismu vyrovnávání hranic pozemku bez souhlasu vlastníka spatřovat prvek protiústavnosti. Právo účasti v honebním společenstvu, jakož i právo realizovat právo myslivosti z něj vyplývající, jsou právní kategorie odlišné svou povahou od práva vlastnického a nepožívají ústavněprávních kvalitativně shodných garancí a neexistuje na ně zákonný nárok ani v rovině jednoduchého práva.“

[26] Pokud stěžovatel namítá, že napadené rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, musí Nejvyšší správní soud uvést, že ačkoli je odůvodnění napadeného rozhodnutí stručnější, lze z něj bez obtíží seznat důvody, pro které nebylo možné vyhovět žádosti stěžovatele. Ostatně s těmito důvody stěžovatel jak v žalobě, tak i kasační stížnosti věcně obsáhle polemizuje. Nelze proto hovořit o tom, že by mu nebyly známy důvody rozhodnutí.

III.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[27] Na základě všech uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadeného rozsudku Krajského soudu v Plzni k závěru, že nebyly naplněny tvrzené důvody podání kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., za použití ustanovení § 109

odst. 3 a 4 s. ř. s. Kasační stížnost proto není důvodná a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[28] O nákladech řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1, 5 a 7 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl ve věci procesně úspěšný, proto nárok na náhradu nákladů řízení nemá; žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady řízení o kasační stížnosti nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

[29] Osoby zúčastněné na řízení mají podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů, které jim vznikly v souvislosti s plněním povinností, které jim soud uložil. Žádné takové náklady osobám zúčastněným na řízení nevznikly, tudíž nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 29. září 2016

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu