



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobců: **a) R. P., b) Ing. J. P.**, oba zast. JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, se sídlem Opletalova 1284/37, Praha 1, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad, ústředí Státního pozemkového úřadu**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) AGROM Třebnouševs, s.r.o., IČ 25934066, se sídlem Třebnouševs č. p. 18, II) Ing. Z. R., III) Česká republika - Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, se sídlem Rašínovo nábřeží 390/42, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobců proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 1. 2015, č. j. 30 A 48/2012 - 126,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 9. 1. 2015, č. j. 30 A 48/2012 - 126, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 47256/2012-MZE-13311, **se zrušuje a věc se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu ze dne 30. 3. 2012, č. j. 47256/2012-MZE-13311, je žalovaný **p o v i n e n** zaplatit žalobcům náhradu nákladů řízení ve výši 39.454,80 Kč do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta JUDr. Ing. Martina Flory, Dr.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 30. 3. 2012, č. j. 47256/2012-MZE-13311, Ministerstvo zemědělství, Ústřední pozemkový úřad, zamítlo společné odvolání žalobců proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Pozemkového úřadu Jičín (dále jen „prvoinstanční orgán“) ze dne 24. 1. 2008, č. j. PÚ-02/99/04/57/Luk A-30, kterým byl podle § 11 odst. 4

zákona č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech, ve znění účinném do 31. 12. 2006, schválen návrh komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Třebnoušev.

Ústřední pozemkový úřad v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nejprve shrnul průběh řízení o pozemkových úpravách. Konstatoval, že k návrhu nového uspořádání pozemků podal obecný zmocněnec žalobců ve stanovené lhůtě připomínky, ke kterým prvoinstanční orgán následně poskytl stanovisko. Ústřední pozemkový úřad připomněl, že s návrhem komplexních pozemkových úprav souhlasili vlastníci 95,3 % výměry půdy dotčené pozemkovou úpravou, a prvoinstanční orgán proto rozhodl o jeho schválení. Proti tomuto rozhodnutí však žalobci podali již druhé odvolání, neboť rozhodnutí ze dne 2. 6. 2008, č. j. 11222/08-13070/Ži, kterým Ústřední pozemkový úřad zamítl odvolání žalobců a potvrdil rozhodnutí prvoinstančního orgánu, bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 9 Ca 287/2008 - 58.

K jednotlivým odvolacím námitkám Ústřední pozemkový úřad uvedl, že prvoinstanční orgán zahájil řízení o pozemkových úpravách v prosinci roku 2005, a proto postupoval podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění účinném do 31. 12. 2005 (dále jen „správní řád z roku 1967“). Námitka žalobců, že prvoinstanční orgán svým postupem porušil § 2 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád z roku 2004“), tedy nemůže být důvodná. Ústřední pozemkový úřad podotkl, že kritéria proporcionality jsou zakotvena v § 10 zákona o pozemkových úpravách, přičemž žalobci nenamítali porušení tohoto ustanovení. Uvedl, že jednotlivá opatření v rámci plánu společných zařízení plní nejen svou hlavní funkci, ale i funkci dalších opatření. Uznal, že dokumentace týkající se opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí neobsahuje žádnou zmínku o lokálních biocentrech a biokoridorech, které jsou součástí územního plánu, nicméně odmítl, že by to znamenalo jejich odstranění. V této souvislosti Ústřední pozemkový úřad poukázal na znalecký posudek vypracovaný RNDr. Leo Burešem, podle kterého komplexní pozemkové úpravy jednoznačně zlepšily předpoklady pro realizaci funkčního územního systému ekologické stability. Skutečnost, že v plánu společných zařízení nejsou rozlišena protierozní opatření a opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí, navíc není podstatná proto, že zastupitelstvo obce schvalovalo přímo jednotlivé prvky plánu společných zařízení. Konstatoval, že realizaci územního systému ekologické stability lze zajistit nejen prostřednictvím pozemkových úprav, ale také v rámci vlastní činnosti obce podle § 101 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Ústřední pozemkový úřad dále uvedl, že obsahem závazné části územního plánu není regionální, ale pouze místní územní systém ekologické stability, přičemž opět odkázal na znalecký posudek RNDr. Leo Bureše. Zmiňované biokoridory mají parametry místního územního systému ekologické stability a v plánu společných zařízení pozemkových úprav se pouze neřeší, což ovšem neznamená, že by byly rušeny v územním plánu. Ústřední pozemkový úřad konstatoval, že plán společných zařízení neignoruje územní plán, avšak připomněl, že podle § 9 odst. 12 zákona o pozemkových úpravách může pořizovatel územního plánu projednat plán společných zařízení jako změnu územního plánu. Vyslovil, že prvoinstanční orgán vycházel při zhotovení plánu společných zařízení z reálných možností, přičemž odlišný postup by za dané situace neumožnil schválení návrhu komplexních pozemkových úprav. Ústřední pozemkový úřad v této souvislosti rovněž

pokračování

zmínil, že v době vydávání jeho rozhodnutí již byly zahájeny práce na novém územním plánu obce Třebnoušev, do kterého by měly být promítnuty prvky navržené pozemkovou úpravou, a to včetně prvků územního systému ekologické stability, které nebyly promítnuty do komplexních pozemkových úprav. Uzavřel, že v územním plánu nedošlo ke zrušení žádného z namítaných biokoridorů, přičemž opět odkázal na znalecký posudek RNDr. Leo Bureše. K další námitce odmítl, že by prvoinstanční orgán v rámci řízení o komplexní pozemkové úpravě vymezil územní systém ekologické stability ve smyslu § 4 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho názoru pouze, na základě již vymezeného územního systému ekologické stability, došlo pozemkovými úpravami k upřesňování do konkrétních parcel v katastrální mapě. Ústřední pozemkový úřad v této souvislosti odkázal na sdělení Městského úřadu Hořice ze dne 16. 12. 2008, č. j. MUHC-ŽP/39035/2008/AK, podle kterého v souvislosti se zákonem o ochraně přírody a krajiny nedošlo k žádnému pochybení. K další námitce ohledně vlivu plánu společných zařízení na stav krajiny, ekologické stability a biologické diverzity, Ústřední pozemkový úřad výlučně odkázal na znalecký posudek RNDr. Leo Bureše.

K dalším námitkám žalobců Ústřední pozemkový úřad konstatoval, že skupiny zvířat se prokazatelně nezdržují na jediném místě, nejsou tedy odkázány na jedinou lokalitu a realizace komplexních pozemkových úprav jejich pobyt v krajině zlepší. K umístění polní cesty C2 uvedl, že bude vedena po pozemcích využívaných jako orná půda a bude navazovat na již postavenou cestu v katastrálním území Rašín, přičemž logicky doplní stávající cestní síť, zpřístupní pozemky a odkloní provoz zemědělské techniky mimo intravilán obce. Sbor zástupců vlastníků ani obecní zastupitelstvo obce proti návrhu cesty nevznesly žádné připomínky. K otázce, zda žalobcům v odvolacím řízení příslušelo oprávnění hájit a prosazovat veřejný zájem na ochraně životního prostředí, respektive otázce, zda žalobci mohli být shora uvedeným pochybením prvoinstančního orgánu zkráceni na svých právech, Ústřední pozemkový úřad odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 9 As 34/2011 - 102. Konstatoval, že ochrana veřejných zájmů je záležitostí příslušných orgánů státní správy a žalobci na svých právech zkráceni nebyli, neboť navržené pozemky splňují kritéria přiměřenosti podle § 10 zákona o pozemkových úpravách.

Podle § 22 odst. 6 zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu a o změně některých souvisejících zákonů, účinného od 1. 1. 2013, „[z]ávazky a pohledávky státu, jakož i práva a povinnosti vyplývající z jiných právních předpisů, které souvisejí s činností pozemkových úřadů a Ústředního pozemkového úřadu, plní a vykonává počínaje dnem nabytí účinnosti tohoto zákona Státní pozemkový úřad.“ Již Krajský soud v Hradci Králové v žalobním řízení i Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti proto nadále jako se žalovaným jednaly namísto s Ministerstvem zemědělství, Ústředním pozemkovým úřadem, se Státním pozemkovým úřadem, ústředím Státního pozemkového úřadu.

Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 9. 1. 2015, č. j. 30 A 48/2012 - 126, žalobu proti rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu zamítl jako nedůvodnou. V odůvodnění poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100, a dovodil, že Ústřední pozemkový úřad pochybil, když v druhém kole odvolacího řízení postupoval podle správního řádu z roku 1967. Toto pochybení však

podle jeho názoru nemohlo mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí. V této souvislosti uvedl, že použití nesprávného procesního předpisu samo o sobě neznamenalo porušení § 4 odst. 3 a 4 správního řádu z roku 2004, neboť uvedenou základní zásadu činnosti správních orgánů bylo možné nalézt již v § 3 správního řádu z roku 1967. Ve vztahu k porušení § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 krajský soud shledal, že toto ustanovení sice platí i pro odvolací řízení, avšak podle § 90 odst. 1 písm. c) uvedeného zákona pouze tehdy, pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem. Krajský soud z této skutečnosti dovodil, že není pravidlem, aby odvolací správní orgán vždy postupoval podle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Žalobci si podle krajského soudu měli být této skutečnosti vědomi a uplatnit své návrhy na provedení důkazů bez zbytečného otálení, zvláště pokud jim byly známy již v době soudního přezkumu prováděného Městským soudem v Praze. Krajský soud dále uvedl, že *„[p]okud se pak mělo jednat o návrhy na důkazy, jimiž mělo být potvrzeno, že komplexní pozemkové úpravy obce Třebnouševs odporují zákonu č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, třeba konstatovat, že ať by byl výsledek uvážení o nich jakýkoliv, nebyl by předmětem soudního přezkumu, neboť ze žaloby není patrné, jak by se měly dotknout veřejných subjektivních práv žalobců.“* Ve vztahu ke znaleckému posudku vypracovanému RNDr. Leo Burešem v březnu 2008 krajský soud konstatoval, že tento dokument nebyl pořízen v období mezi rozhodnutím Městského soudu v Praze a vydáním žalobou napadeného rozhodnutí, ale již dříve. Žalobci tak podle krajského soudu promeškali právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a právo navrhnout provedení důkazů. Kromě toho znalecký posudek nebyl novým důkazem, neboť byl Ústředním pozemkovým úřadem použit pouze na dokreslení věci, přičemž podklady, na jejichž základě bylo ve věci rozhodnuto, jsou obsaženy ve správním spise a žalobcům byly, respektive jim mohly být známy. Přestože tedy Ústřední pozemkový úřad formálně postupoval podle nesprávného procesního předpisu, materiálně žalobce na jejich procesních právech nikterak nezkrátil.

Krajský soud dále konstatoval, že k plánu společných zařízení pozemkových úprav se souhlasně vyjádřil Městský úřad Hořice, podle nějž sice pozemkovými úpravami někde dojde k „přerušení navržených biokoridorů, ale uvažované cesty počítají s doprovodnou zelení a protierozní opatření „C“ a „F“ navržený biokoridor pouze posunují.“ Uvedené vyjádření sice bylo vydáno za účinnosti správního řádu z roku 2004, avšak v rámci řízení vedeného podle správního řádu z roku 1967, a proto se nemohlo jednat o závazné stanovisko ve smyslu § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004. Krajský soud však poukázal na skutečnost, že i přesto bylo uvedené vyjádření přezkoumáno nadřízeným správním orgánem, tedy Krajským úřadem Královéhradeckého kraje, který z hlediska ochrany životního prostředí neshledal důvody, aby plán společných zařízení neakceptoval. Ani v tomto ohledu však podle krajského soudu žalobci nemohli být dotčeni na svých subjektivních veřejných právech. Krajský soud rovněž odmítl podobnost posuzované věci s jinou věcí projednanou Krajským soudem v Hradci Králové pod sp. zn. 30 Ca 179/2008.

V souvislosti s námitkou porušení zásady proporcionality krajský soud uvedl, že řízení o pozemkových úpravách je velmi specifické, a to s ohledem na jeho předmět, okruh účastníků a účel, a právě účel pozemkových úprav je pro posouzení věci určující. Krajský soud v této souvislosti poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97, podle kterého pozemkové úpravy nepředstavují vyvlastnění, ale i tak se jedná o natolik intenzivní zásah do vlastnických práv, že je nutno uplatňovat ústavní kautely

pokračování

vyplývající z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, které připouštějí vyvlastnění nebo nucené omezení vlastnického práva pouze ve veřejném zájmu, na základě explicitního zákonného zmocnění a za odpovídající náhradu. Krajský soud v této souvislosti rovněž poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 - 86. Z rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu krajský soud dovodil, že každý vlastník nemovitosti vstupující do pozemkové úpravy musí akceptovat nově nastolený stav, pokud jej bylo dosaženo odpovídajícím procesním postupem a pokud byly současně dodrženy zákonem stanovené podmínky a omezení. Princip proporcionality nelze v řízení o pozemkových úpravách vykládat natolik široce, že musí být vyhověno všem vlastníkům nemovitostí. V takovém případě by byla většina pozemkových úprav nerealizovatelná. Základ principu proporcionality je v řízení o pozemkových úpravách dán přímo v § 10 zákona o pozemkových úpravách. Krajský soud dovodil, že uspořádání navrhané žalobci by vedlo ke vzniku pozemků nevhodného tvaru pro obdělávání a nebyla by dodržena ani kritéria uvedená v § 10 zákona o pozemkových úpravách. V souvislosti s námitkou proporcionality také poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 11. 2011, č. j. 9 Ca 287/2008 - 58. Krajský soud shledal rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu jako přezkoumatelné a připomněl, že přezkum správních rozhodnutí je v systému správního soudnictví založen na přezkumu jejich zákonnosti, popřípadě též zákonnosti jim předcházejícího procesního postupu, a proto se nezabýval tím, zda bylo možné řešit předmětné pozemkové úpravy odlišně.

K námitce, že návrh komplexních pozemkových úprav je v rozporu se závaznou částí platného územního plánu obce Třebnoušev, krajský soud konstatoval, že dle § 2 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto nebo zvláštním zákonem, přičemž bylo plně na žalobcích, aby v žalobě specifikovali dotčení svých veřejných subjektivních práv, což ovšem neučinili, a jejich žaloba má proto charakter takzvané *actio popularis*. Krajský soud připomněl, že žalobci dovozovali dotčenost svých práv ze zrušení biokoridorů č. 8, 9 a 11, v důsledku čehož by podle svého tvrzení nemohli plnit povinnost chránit systém ekologické stability podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny. Krajský soud však v tomto tvrzení dotčenost veřejných subjektivních práv žalobců neshledal a uvedl, že se žalobci „(...) nejen že nedovolávají dotčení svých práv, nýbrž dotčení povinností k něčemu, co ještě nebylo ani vytvořeno (zmíněné biokoridory). Právě proto si krajský soud nedovede v praktické rovině rozumného uvažování ani představit, jak se může uvedená skutečnost dotknout žalobci předestíraného práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“

Proti tomuto rozsudku podali žalobci (dále jen „stěžovatelé“) včasnou kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

V ní namítli, že řízení o návrhu komplexních pozemkových úprav sice bylo zahájeno ještě před účinností správního řádu z roku 2004, nicméně poté, co Městský soud v Praze zrušil první rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu, již mělo být další řízení vedeno podle správního řádu z roku 2004. Tento závěr podle stěžovatelů vyplývá z § 179 odst. 1 a 2 naposledy uvedeného zákona a také z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2007, č. j. 1 Azs 55/2006 - 60, a ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100.

Stěžovatelé namítli, že postupem podle správního řádu z roku 1967 Ústřední pozemkový úřad zásadně zkrátil jejich práva, neboť neaplikoval § 4 odst. 3 a 4 a § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, čímž jim znemožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a navrhnout zamýšlené důkazy. Stěžovatelé zdůraznili, že neměli možnost vyjádřit se zejména ke znaleckému posudku RNDr. Leo Bureše z března roku 2008, o který se z velké části opírá žalobou napadené rozhodnutí, přičemž Ústřední pozemkový úřad tento podklad opatřil teprve v odvolacím řízení. Konstatovali, že doba založení předmětného podkladu ve správním spisu nemá, z hlediska povinnosti postupovat podle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, žádný význam. Uvedli, že o znaleckém posudku neměli povědomí a nelze jim vyčítat, že se s ním neseznámili na základě vlastního iniciativního studia spisu. Odmítli, že by tento znalecký posudek nehrál v rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu rozhodující roli a nadto zdůraznili, že se § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu z roku 2004 nevztahuje pouze na podklady s rozhodujícím významem. Stěžovatelé se rovněž vymezili vůči závěru krajského soudu, že nemuseli být vyzváni, aby se vyjádřili k podkladům rozhodnutí, neboť jejich vyjádření by na názoru Ústředního pozemkového úřadu beztak nic nezměnilo. Stěžovatelé se rovněž neztotožnili se závěrem, že namítaný nesoulad plánu společných zařízení se zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a zákonem o ochraně přírody a krajiny vůbec nesouvisí s jejich subjektivními veřejnými právy. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem stěžovatelé dovodili, že postup Ústředního pozemkového úřadu měl za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatelé též namítli, že v důsledku komplexní pozemkové úpravy v katastrálním území Třebnouševs budou zbaveni převážné části svých pozemků vedených ve zjednodušené evidenci, přičemž tyto pozemky budou přetnuty novou cestou C2, jejíž zřízení je předpokládáno v plánu společných zařízení. Uvedli, že pozemky, které mají být zpřístupněny uvedenou cestou, jsou uspokojivě přístupné stávající cestní síti, přičemž prvoinstanční orgán ani Ústřední pozemkový úřad nevysvětlily, proč nelze akceptovat či realizovat návrh pozemkových úprav ve stěžovateli navržené podobě. Tímto postupem podle stěžovatelů došlo k zásahu do jejich vlastnického práva chráněného čl. 11 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, § 1 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění účinném do 31. 12. 2013, a čl. 1 Dodatkového protokolu k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Pro řízení o pozemkových úpravách totiž obecně platí správní řád, a tedy i § 2 odst. 3 tohoto zákona z roku 2004. Z uvedeného ustanovení vyplývá, že námitky a připomínky stěžovatelů měl prvoinstanční orgán v maximální možné míře zapracovat do svého rozhodnutí, ledaže by tomu bránily závažné důvody. Stěžovatelé namítli, že se krajský soud vůbec nevěnoval podstatě jejich námitky a konstatovali, že pokud *„vedle sebe stojí dvě varianty možného řešení komplexních pozemkových úprav vyhovující zákonným kritériím, z nichž jedna je pro jednoho ze zúčastněných menšinových vlastníků nepřijatelná, není provedení výběru mezi oběma řešeními na libovůli pozemkového úřadu - ten není oprávněn „menšinové“ řešení odmítnout s prostým odkazem na to, že i „většinové“ řešení vyhovuje zákonným požadavkům, nýbrž je s ohledem na princip proporcionality při neexistenci jiných argumentů osvědčujících jeho nepřijatelnost povinen se přiklonit k menšinovému řešení. K tomuto právnímu názoru se však krajský soud podle stěžovatele nevyjádřil a tím jej zatížil nepřezkoumatelností a nezákonností.“*

pokračování

Stěžovatelé rovněž namítli, že prvoinstanční orgán i Ústřední pozemkový úřad porušily zákon o pozemkových úpravách a vyhlášku Ministerstva zemědělství č. 545/2002 Sb., o postupu při provádění pozemkových úprav a náležitostech návrhu pozemkových úprav, ve znění účinném do 31. 1. 2014 (dále jen „vyhláška o postupu při provádění pozemkových úprav“), neboť plán společných zařízení ze dne 22. 1. 2007, č. j. PÚ-35/99//04/31/Luk, neobsahuje náležitosti vyžadované v § 9 odst. 8 zákona o pozemkových úpravách a v bodu 7 písm. a) přílohy vyhlášky o postupu při provádění pozemkových úprav. Navrhovaná opatření k ochraně a tvorbě životního prostředí byla v plánu společných zařízení sloučena s návrhem protierozních opatření, ačkoliv z výše uvedených předpisů vyplývá, že mezi nimi musí být obsahově rozlišováno. Vzhledem k těmto skutečnostem není zřejmé, zda společná zařízení byla zamýšlena k ochraně životního prostředí nebo zabránění eroze. Nadto plán společných zařízení podle stěžovatelů neobsahuje plán územního systému ekologické stability ve smyslu vyhlášky o postupu při provádění pozemkových úprav, přičemž pojmy biocentrum či biokoridor v textu vůbec nejsou obsaženy. V návaznosti na tyto skutečnosti stěžovatelé namítli, že návrh komplexních pozemkových úprav je v rozporu se závaznou částí územního plánu, uvedeného ve vyhlášce obce Třebnouševs ze dne 3. 5. 2002, č. 4/2002, neboť nerespektuje vymezení místního územního systému ekologické stability krajiny a nepočítá se zachováním biokoridorů č. 8, 9 a 11. Stěžovatelé připomněli, že prvoinstanční orgán na tuto námitku reagoval odkazem na § 9 odst. 12 zákona o pozemkových úpravách, podle kterého může pořizovatel územního plánu projednat plán společných zařízení jako změnu územního plánu, pokud do něj zasahuje. V reakci na tento argument konstatovali, že části územních plánů, které jsou podloženy závaznými podklady, mohou pozemkové úřady změnit podle § 9 odst. 12 zákona o pozemkových úpravách pouze tehdy, pokud došlo ke změně odpovídajícího závazného podkladu. Pokud tedy prvoinstanční orgán postupoval podle § 9 odst. 12 zákona o pozemkových úpravách, měl respektovat, že obsah platného územního plánu pro obec Třebnouševs vychází v části týkající se vymezení územního systému ekologické stability z plánu systému ekologické stability krajiny, který byl zpracován podle § 2 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

Stěžovatelé dále namítli, že zrušení biokoridorů č. 8, 9 a 11 obsažených v závazné části územního plánu obce Třebnouševs a v plánu územního systému ekologické stability bude mít destruktivní vliv na místní územní systém ekologické stability. Nové uspořádání pozemků podle schváleného návrhu komplexních pozemkových úprav podle stěžovatelů brání, aby vlastníci těchto pozemků splnili svou povinnost chránit systém ekologické stability podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny a narušuje veřejný zájem na vytvoření funkčního územního systému ekologické stability. Tento systém stanoví a hodnotí orgány územního plánování a ochrany přírody ve spolupráci s orgány vodohospodářskými, ochrany zemědělského půdního fondu a státní správy lesního hospodářství. Pozemkovým úřadům tyto pravomoci vůbec nejsou svěřeny. V této souvislosti stěžovatelé poukázali na stanoviska a vyjádření, podle kterých postup prvoinstančního orgánu nebyl správný. Stěžovatelé dále uvedli, že realizací cesty C2 by došlo k poškození životních podmínek zvěře ve smyslu § 8 zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, ve znění pozdějších předpisů, respektive jeho shromaždiště. Stěžovatelé se v této souvislosti vymezili vůči tvrzení, že shromaždiště zvěře nemá legální definici, přičemž

konstatovali, že právní účinky nevyvolávají pouze jevy, které jsou legálně definované. Stěžovatelé v kasační stížnosti uvedli větší množství dokumentů, se kterými se podle jejich názoru Ústřední pozemkový úřad nevypořádal, přičemž výše uvedené námitky označil za nedůvodné. Takový postup stěžovatelé označili za nezákonný. Dále poukázali na obsah zápisu z veřejného zasedání zastupitelstva obce Třebnouševs ze dne 15. 6. 2006 a uvedli, že na tomto zasedání prvoinstanční orgán přiznal, že plán společných zařízení je založen na zrušení biokoridorů č. 8, 9 a 11 vymezených v územním plánu obce Třebnouševs, což je však v rozporu s odůvodněním žalobou napadeného rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu. Stěžovatelé uzavřeli, že v územním plánu vymezený a schválený územní systém ekologické stability všech kategorií je závazným podkladem pro komplexní pozemkové úpravy a bylo povinností prvoinstančního orgánu jej zpracovat do rozhodnutí o komplexních pozemkových úpravách, přičemž krajský soud tuto otázku posoudil nesprávně.

Stěžovatelé podotkli, že svou aktivní legitimaci k uplatnění zpochybněných námitek odvozují z vlastnického práva k pozemkům zasaženým pozemkovými úpravami. V souvislosti s tím uvedli, že *„v řízení o pozemkových úpravách mohou vedle námitek týkajících se jejich vlastnického práva bezesporu uplatňovat i námitky týkající se zásahů do jiných subjektivních práv, včetně práva na příznivé životní prostředí podle čl. 35 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž právě do tohoto práva žalobců bylo žalobou napadeným rozhodnutím negativně zasaženo. Žalobci dále uvedli, že své právo uplatňovat námitky týkající se ochrany životního prostředí odvozují též z čl. 1, čl. 2 bod 4, čl. 3 a čl. 6 Úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí (Aarhuská úmluva) publikované pod č. 124/04 Sb., m. s., když jejich aktivní legitimaci zakládá rovněž skutečnost, že na jejich pozemcích byly lokalizovány části biokoridorů, které mají být dle napadeného rozhodnutí zrušeny, a které jsou žalobci podle § 4 odst. 1 zákona o ochraně přírody a krajiny povinni chránit.“* Závěr krajského soudu, že některé žalobní námitky mají charakter takzvané actio popularis, označili stěžovatelé za nesprávný a excesivně odchylný od existující judikatury, přičemž poukázali na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007 - 191, a ze dne 18. 1. 2011, č. j. 1 Ao 2/2010 - 185. Vzhledem k těmto skutečnostem dovodili, že rozsudek krajského soudu je protizákonný a odírá jim poskytnutí spravedlnosti.

Stěžovatelé v závěru kasační stížnosti konstatovali, že Ústřední pozemkový úřad byl povinen postupovat podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004 a k jejich odvolání si vyžádat od Krajského úřadu Královéhradeckého kraje potvrzení nebo změnu vyjádření Městského úřadu Hořice ze dne 5. 3. 2007, č. j. ŽP/8521/2007/Ak. Stěžovatelé přitom zdůraznili, že předchozí posouzení krajským úřadem nemohlo nahradit postup podle § 149 odst. 4 správního řádu z roku 2004, neboť bylo provedeno bez znalosti odvolacích námitek. Vzhledem ke všem uvedeným skutečnostem stěžovatelé navrhli, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelé uplatnili v kasační

pokračování

stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Stěžovatelé ve své kasační stížnosti označili důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., přičemž z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že uplatnili rovněž důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“ Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze 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 § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze 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.“

Nejvyšší správní soud se předně neztotožnil s tvrzením stěžovatelů, že krajský soud zatížil svůj rozsudek nepřezkoumatelností, neboť se nezabýval žalobní námitkou, podle níž správní orgány ve svých rozhodnutích ignorovaly zásadu proporcionality. Předně je třeba zopakovat, že zdejší soud již například v rozsudku ze dne 26. 3. 2009, č. j. 9 Afs 57/2008 - 60, konstatoval, že „(...) povinnost dostatečného odůvodnění rozhodnutí, jakkoli na ní je třeba z hlediska ústavních principů důsledně trvat, však nemůže být chápána zcela dogmaticky. Povinnost soudů v dostatečné míře uvádět důvody, na nichž jsou jejich rozhodnutí založena, nepochybně úzce souvisí s právem na spravedlivý proces a s řádným chodem spravedlnosti (...) Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za každých okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka (...). To by mohlo vést zejména u velmi obsáhlých podání až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům jsoucím v rozporu se zásadou efektivy a hospodárnosti řízení. Podstatné podle názoru Nejvyššího správního soudu je, aby se krajský soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala neobjasněna a bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související.“

V této souvislosti je také v souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006 - 86, nezbytné zdůraznit, že není smyslem soudního přezkumu podrobně opakovat již správně vyřčené, ale postačí, pokud je na dříve učiněné závěry odkázáno. Krajský soud se předmětnou námitkou zabýval na stranách 16 - 19 napadeného rozsudku,

přičemž odkázal na prvoinstanční rozhodnutí, žalobou napadené rozhodnutí Ústředního pozemkového úřadu, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2007, č. j. 5 A 27/2002 - 86, a nález Ústavního soudu ze dne 27. 5. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 34/97. Uvedl, že při realizaci pozemkových úprav je nutné uplatňovat ústavní kautely vyplývající z čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, které připouštějí nucené omezení vlastnického práva pouze ve veřejném zájmu, na základě explicitního zákonného zmocnění a za odpovídající náhradu. Ve věci není sporu, že provedení komplexních pozemkových úprav má explicitní zákonné zmocnění vyjádřené v zákoně o pozemkových úpravách. Krajský soud připomněl, že veřejný zájem na provedení pozemkových úprav je podle § 2 zákona o pozemkových úpravách obsažen v zajištění podmínek pro zlepšení životního prostředí, ochranu a zúrodnění půdního fondu, vodního hospodářství, zvýšení ekologické stability krajiny, jakož i ve vytvoření podmínek pro racionální hospodaření vlastníků půdy. V kontextu nyní posuzované věci krajský soud konstatoval, že polní cesta C2 umístěná na směřovaných pozemcích stěžovatelů zpřístupní nejen nově navržené pozemky, ale naplní i veřejný zájem na omezení zemědělské dopravy v obci a na silnici třetí třídy, přičemž bude navazovat na již vybudovanou cestu v katastrálním území Rašín a v budoucnu také na další cestu projektovanou jinou komplexní pozemkovou úpravou v katastrálním území Dolní Černůtky, přičemž toto řešení bylo schváleno příslušným sborem vlastníků. K otázce odpovídající náhrady za omezení vlastnického práva v souvislosti s provedením pozemkových úprav krajský soud poukázal na skutečnost, že stěžovatelům byly navrženy pozemky v souladu s § 10 zákona o pozemkových úpravách, což stěžovatelé ani nerozporovali.

K otázce proporcionality přitom krajský soud výslovně uvedl, že *„každý vlastník nemovitostí vstupujících do pozemkové úpravy musí akceptovat nově nastolený stav, bylo-li ho dosaženo odpovídajícím procesním postupem a byly-li současně dodrženy zákonem stanovení podmínky a omezení (...) Žalobci na straně sedmé žaloby vypočítávají svá vyjádření k návrhu pozemkové úpravy (...) s tím, že jim nebylo vyhověno. To samo o sobě ovšem vzhledem k výše uvedenému ještě neznamená, že by nebyl dodržen princip proporcionality, jehož základ je dán právě v již zmíněném § 10 zákona o PÚ. Pojem proporcionality při rozhodování o pozemkových úpravách jistě nelze vykládat natolik široce, že musí být vyhověno všem dotčeným vlastníkům nemovitostí, neboť v tom případě by byla většina pozemkových úprav nerealizovatelná.“* Nejvyšší správní soud se již dříve zabýval otázkou, jaké aspekty je třeba zkoumat při hodnocení proporcionality zásahu do vlastnického práva při pozemkových úpravách. V rozsudku ze dne 6. 12. 2011, č. j. 1 As 96/2011 - 143, uvedl, že *„[p]řiměřenost zásahu do vlastnického práva se v případě vlastníka, který návrh pozemkové úpravy neodsouhlasil, posuzuje dle toho, zda byly vlastníkově pozemků navrženy do vlastnictví přiměřené pozemky ve smyslu § 10 ZPÚ (...). Nesouhlas účastníka řízení s věcným uspořádáním nemovitostí ve schváleném návrhu pozemkové úpravy nemůže vést k závěru o nezákonnosti rozhodnutí o jejím schválení, neopírá-li se o tvrzení o porušení shora uvedených zákonných požadavků (...) Klíčovým pro posouzení přiměřenosti je celková cena, celková výměra a vzdálenost pozemků vstupujících a zahrnutých do pozemkových úprav s celkovou cenou, celkovou výměrou a vzdáleností vyčleňovaných scelených pozemků. Dílčí výkyvy v ceně, vzdálenosti a výměře u jednotlivých pozemků jsou možné, ale nejsou podstatné. Rozhodující je celkový finální stav (...).“* V kontextu uvedených skutečností je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že se krajský soud dostatečně vypořádal s tvrzením stěžovatelů, podle kterého pozemkový úřad není v řízení o pozemkových úpravách oprávněn odmítnout

pokračování

menšinovou variantu komplexních pozemkových úprav s prostým odkazem na to, že i většinové řešení vyhovuje zákonným požadavkům, nýbrž je s ohledem na princip proporcionality, při neexistenci jiných argumentů, povinen se přiklonit k menšinovému řešení.

Je tedy zřejmé, že krajský soud odpověděl na uvedené námitky stěžovatelů, takže v tomto směru nelze napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný. Důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. proto nebyl v tomto případě naplněn.

Zdejší soud dále neshledal vadu správního řízení v tom, že si Ústřední pozemkový úřad v původním odvolacím řízení nevyžádal od Krajského úřadu Královéhradeckého kraje potvrzení nebo změnu vyjádření k dodržení zákona o ochraně přírody a krajiny Městského úřadu Hořice podle § 149 odst. 4 správního řádu. Podle první věty tohoto ustanovení *„[j]estliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá odvolací správní orgán potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska.“* Vyjádření Městského úřadu Hořice však bylo vydáno v rámci prvoinstančního řízení, které bylo zcela správně vedeno podle správního řádu z roku 1967. V době svého vzniku se tedy nemohlo jednat o závazné stanovisko ve smyslu výše citovaného ustanovení. Z vyjádření se však nestalo závazné stanovisko ani tím, že v novém odvolacím řízení měl Ústřední pozemkový úřad postupovat podle správního řádu z roku 2004. Předmětné vyjádření má totiž stále procesní formu a účinky, které získalo na základě právní úpravy účinné v době jeho vzniku. Lze tedy konstatovat, že v tomto směru důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nebyl naplněn.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou o nesprávnosti závěru krajského soudu, podle něhož stěžovatelé nemohli uplatnit některé žalobní námitky působící na principu takzvané *actio popularis* neboli veřejné žaloby.

K *actio popularis* se již dříve vyjádřil zdejší soud například v rozsudku ze dne 4. 4. 2013, č. j. 1 Afs 12/2013 - 30, přičemž uvedl, *„(...) že řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu a navazující řízení o kasační stížnosti nejsou koncipovány jako actio popularis. Žalobce, resp. stěžovatel je oprávněn se dovolávat pouze nezákonnosti, která nastala v jeho právní sféře. Není oprávněn osobovat si námitky vyplývající z práv třetích osob.“* K takové situaci však v nyní posuzované věci nedošlo. Stěžovatelé explicitně uvedli, že zrušení biokoridorů bude mít destruktivní charakter na místní územní systém ekologické stability, což nepochybně může ovlivnit kvalitu předmětu a konečně také obsah jejich vlastnického práva. Stěžovatelé tedy i ve vztahu k této žalobní námitce dostatečně specifikovali, v čem spatřují negativní zásah do své právní sféry, a krajský soud byl povinen se s uvedenou žalobní námitkou vypořádat. Ostatně tento závěr je zcela v souladu s rozsudkem zdejšího soudu ze dne 12. 9. 2008, č. j. 2 As 49/2007 - 191, podle kterého *„(...) stěžovatelka je oprávněna namítat, že pro danou stavbu nebyl vydán souhlas orgánu ochrany přírody se zásahem do krajinného rázu, neboť změnou krajinného rázu bez zachování významných krajinných prvků bude dotčena na svém právu pokojně užívat svůj majetek, jehož součástí je i právo na to, aby poměry území, v němž se tento majetek nachází, byly změněny pouze v zákonných mezích a zákonným způsobem.“* Stejně jako v citovaném rozsudku však musí Nejvyšší správní soud i nyní zdůraznit, že stěžovatelé nemají subjektivní veřejné právo na

to, aby poměry území, v němž se nachází jejich pozemky, byly navždy konzervovány a nemohly se změnit.

Krajský soud měl tak předně posoudit, zda spisový materiál poskytuje odpovědi na následující otázky. Zasáhl ve svých důsledcích plán společných zařízení do stěžovateli uváděných biokoridorů, byť i tím, že je výslovně neuvádí? Pokud ano, bylo vymezení biokoridorů č. 8, 9 a 11 v posuzované době součástí závazné části územního plánu obce Třebnouševy? Pokud ano, zasáhl plán společných zařízení do územního plánu, a to způsobem, který vyžaduje aplikaci § 9 odst. 12 zákona o pozemkových úpravách? A pokud ano, postupovaly správní orgány v souladu s § 9 odst. 12 zákona o pozemkových úpravách? Teprve v případě kladné odpovědi na všechny předcházející a záporné odpovědi na poslední uvedenou otázku měl krajský soud označit uvedenou žalobní námitku za důvodnou.

Z odůvodnění žalobou napadeného rozsudku však vyplývá, že krajský soud neprovedl žádnou z nastíněných úvah a předmětnou žalobní námitkou se odmítl zabývat na základě důvodů, které podle zdejšího soudu nemají oporu v právním řádu. Tím zatížil žalobní řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, v důsledku čehož je naplněn důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud se dále ztotožnil i s námitkou, podle níž postupem Ústředního pozemkového úřadu v novém odvolacím řízení podle nesprávného procesního předpisu, tj. správního řádu z roku 1967, a opomenutím postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, došlo k významnému zkrácení jejich práv. V posuzované věci již není sporu o tom, že v novém odvolacím řízení měl Ústřední pozemkový úřad povinnost postupovat podle správního řádu z roku 2004, což ostatně vyplývá z rozsudku zdejšího soudu ze dne 18. 10. 2007, č. j. 7 Ans 1/2007 - 100. Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že podle § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 „*[n]estanoví-li zákon jinak, musí být účastníkům před vydáním rozhodnutí ve věci dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí; to se netýká žadatele, pokud se jeho žádosti v plném rozsahu vyhovuje, a účastníka, který se práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí vzdal.*“ Na základě § 93 správního řádu z roku 2004 se naposledy citované ustanovení uplatní i v odvolacím řízení. Výjimku z tohoto pravidla obsahuje § 90 odst. 1 písm. c) věty třetí téhož zákona, neboť stanoví, že § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 se uplatní pouze tehdy, „*(...) pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem.*“ Doktrína přitom dovozuje, že „*[v] případě postupu podle § 36 odst. 3 správního řádu v odvolacím řízení před vydáním rozhodnutí správního orgánu může být otázkou, co vlastně lze pokládat za podklad rozhodnutí nově pořízený v odvolacím řízení a k čemu by tedy měli mít účastníci řízení možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí odvolacího orgánu. (...) Např. v případě stanoviska orgánu prvního stupně lze soudit, že jde „jen“ o právní názor tohoto orgánu (zejména) k podaným odvoláním, který ze shromážděných podkladů při skutkovém hodnocení i právním posouzení případu vychází, samo stanovisko však z tohoto důvodu podkladem rozhodnutí není (...).*“ (VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. Vyd. 2 Praha: Bova polygon, 2012, s. 775).

Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval tvrzením stěžovatelů, že Ústřední pozemkový úřad pořídil nejdříve po skončení prvoinstančního řízení řízení zcela nově znalecký posudek RNDr. Leo Bureše z března roku 2008, přičemž obsah tohoto

pokračování

dokumentu použil Ústřední pozemkový úřad jako jediný argument prakticky u všech odvolacích námitek. Nejvyšší správní soud zjistil, že v odvolacím spise je, na rozdíl od prvoinstančního spisu, založen dokument označený jako „Posouzení KPÚ Třebnouševs z hlediska realizace ÚSES“ zpracovaný RNDr. Leo Burešem v březnu roku 2008, přičemž obsahem tohoto dokumentu jsou skutková tvrzení o územním systému ekologické stability v obci Třebnouševs. Z žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že Ústřední pozemkový úřad vypořádal čtyři z devíti odvolacích námitek s odkazem na posudek z března 2008, přičemž ve vztahu k sedmé odvolací námitce ani žádné další argumenty neuvedl. Na základě těchto skutečností Nejvyšší správní soud konstatuje, že posudek z března 2008 představuje podklad rozhodnutí, který Ústřední pozemkový úřad pořídil nově, teprve v odvolacím řízení.

Jestliže tedy odvolací orgán tímto podkladem hojně argumentoval, aniž s ním napřed stěžovatele seznámil, jedná se o vadu řízení před správním orgánem, která mohla mít vliv na zákonnost žalobou napadeného rozhodnutí. V důsledku tohoto pochybení je naplněn i důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Není přitom rozhodné, že tento znalecký posudek byl nejspíše k dispozici již v původním odvolacím řízení. Znaleckým posudkem RNDr. Leo Bureše z března 2008 totiž odvolací orgán ve svém předchozím rozhodnutí nikterak neargumentoval a nezabýval se jím ani Městský soud v Praze v původním žalobním řízení, z čehož vyplývá, že se stal podkladem teprve až nového rozhodnutí o odvolání. Za této situace měl odvolací orgán v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 dát stěžovatelům možnost se k uvedenému znaleckému posudku vyjádřit, což však neučinil, ačkoliv o něho z velké části opřel žalobou napadené rozhodnutí. Tento nový podklad rozhodnutí byl sice v odvolacím spise založen po delší dobu, avšak stěžovatelé nebyli povinni jej vyhledat z vlastní iniciativy, neboť zcela oprávněně očekávali, že na jeho existenci budou upozorněni postupem, který předpokládá zákon.

V této souvislosti lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 42/2014 - 35, v němž se uvádí, že „[p]ovinnost správního orgánu umožnit účastníkovi řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí před vydáním rozhodnutí je nutno považovat za jedno ze základních procesních práv účastníka správního řízení garantované již čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nelze připustit, aby byla tato povinnost obcházena obecným poučením o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí kdykoliv v průběhu řízení (...). Uvedená povinnost může být splněna pouze tak, že bude účastníkovi řízení řádně procesně sděleno, že se bude moci v konkrétním období mezi opatřením všech podkladů řízení a vydáním rozhodnutí seznámit s podklady a vyjádřit se k nim (...). Tato povinnost správního orgánu se vždy opětovně „obnoví“, jestliže účastník řízení sice již svého práva využil, ale správní orgán následně opatřil nový podklad rozhodnutí. Smyslem § 36 odst. 3 správního řádu je poskytnout účastníkovi řízení možnost seznámit se se všemi podklady, které správní orgán nashromáždil a na základě kterých hodlá vydat rozhodnutí. V návaznosti na to musí být účastníkovi umožněno se k těmto podkladům vyjádřit. Současně se svým vyjádřením může navrhopvat doplnění dokazování nebo činit jiné návrhy dle § 36 odst. 1 správního řádu. V této souvislosti lze poukázat na to, že skutečnost, že se účastník řízení do této fáze řízení ve věci nevyjádřil, může být výrazem jím zvolené procesní strategie, kdy záměrně vyčkává do doby, až bude mít komplexní představu o nashromážděných podkladech rozhodnutí. V takovém případě

pak představuje právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí pro účastníka zásadní moment celého řízení.“

S ohledem na uvedené vady řízení před správním orgánem a krajským soudem Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. kasační stížností napadený rozsudek zrušil, aniž se mohl zabývat stížnostními námitkami o jeho nezákonnosti. Shora uvedený závěr o porušení § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004 vede k nutnosti vydání nového rozhodnutí o odvolání a Krajský soud v Hradci Králové by tak v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného, než rozhodnutí odvolacího orgánu zrušit. Povaha věci tak umožňuje, aby Nejvyšší správní soud o žalobě sám rozhodl a podle § 110 odst. 2 písm. a), § 76 odst. 1 písm. c) a § 78 odst. 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro vady řízení také rozhodnutí o odvolání a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Podle § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s. „[r]ozhodl-li Nejvyšší správní soud současně o odmítnutí návrhu, zastavení řízení, o postoupení věci nebo způsobem podle odstavce 2, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu.“

O náhradě nákladů řízení před Krajským soudem v Hradci Králové a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatelé mají vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložili, neboť měli ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.). Důvodně vynaložené náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 2 x 3.000 Kč, za kasační stížnost ve výši 2 x 5.000 Kč a dále odměna za zastupování advokátem.

Odměna za zastupování byla v části určena podle § 11 odst. 1 ve spojení s § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2012, snižená o 20 % podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, za dva úkony právní služby poskytnuté každému ze stěžovatelů (příprava a převzetí zastoupení, příprava a podání žaloby) v celkové výši 6.720 Kč. Dále byla odměna určena podle § 11 odst. 1 ve spojení s § 7, § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném od 1. 1. 2013, snižená o 20 % podle § 12 odst. 4 advokátního tarifu, za dva úkony právní služby poskytnuté každému ze stěžovatelů (účast na jednání soudu dne 6. 1. 2015 a podání kasační stížnosti) v celkové výši 9.920 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za každý z uvedených čtyř úkonů, celkem 1.200 Kč. Advokátu dále náleží náhrada hotových výdajů účelně vynaložených v souvislosti s cestovními výdaji na účast u ústního jednání před Krajským soudem v Brně, to znamená cestovné za zpáteční cestu osobním automobilem registrační značky X z Hradce Králové do Brna v celkové délce 290 km, při průměrné spotřebě nafty 4,5 l/100 km a sazbě 3,70 Kč základní náhrady za 1 km jízdy a sazbě 36,10 Kč náhrady za jeden litr motorové nafty podle § 1 písm. b) a § 4 písm. c) vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 328/2014 Sb., o změně sazby základní náhrady za používání silničních motorových vozidel a stravného a o stanovení průměrné ceny pohonných hmot pro účely poskytování cestovních náhrad, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 13 odst. 4 advokátního tarifu a § 157 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce, ve znění pozdějších předpisů,

pokračování

ve výši 1.544,10 Kč. Zástupce stěžovatelky prokázal, že je plátcem DPH, proto součást nákladů tvoří rovněž tato daň ve výši 4.070,70 Kč, tj. 21 % z částky 19.384,10 Kč.

Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatelky činí 39.454,80 Kč, proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit úspěšným stěžovatelům na náhradě nákladů řízení částku ve výši 39.454,80 Kč k rukám jejich zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil soud přiměřenou lhůtu patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 14. května 2015

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu