



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **AGEKO, spol. s r.o.**, se sídlem Dušníky nad Vltavou 10, Vojkovice, zast. JUDr. Tomášem Těmínem, Ph.D., advokátem se sídlem Karlovo náměstí 28, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17/65, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 1. 2011, č. j. 35213/2010-17220, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. M. N.**, zast. Mgr. Emanuelem Fuchsem, advokátem se sídlem Polská 1716/54, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 9. 2014, č. j. 5 A 66/2011 – 55,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III.** Osoba zúčastněná na řízení **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský (dále jen „Ústav“) rozhodnutím ze dne 17. 9. 2010, č. j. 3549-23/KÚ/2009, vyhověl žádosti osoby zúčastněné na řízení a evidoval ji v evidenci chmelnic jako producenta namísto dosavadního producenta – žalobce. Ten rozhodnutí napadl odvoláním, které však žalovaný zamítl rozhodnutím citovaným v záhlaví tohoto rozsudku a rozhodnutí Ústavu potvrdil.

[2] Žalobce následně napadl rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který jeho žalobu zamítl rozsudkem uvedeným v záhlaví.

[3] Městský soud se poté, co shrnul, proč napadené rozhodnutí není nepřezkoumatelné, zabýval námitkou žalobce, že chmelnice je samostatnou stavbou a není součástí pozemku. V první řadě upozornil na definici v § 2 odst. 2 písm. b) zákona č. 97/1996 Sb., o ochraně chmele, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně chmele“), ze které musely správní

orgány při rozhodování o žádosti o převod chmelnice vycházet. Podle uvedeného ustanovení se chmelnicí rozumí pozemek osázený chmelovými rostlinami a opatřený chmelovou konstrukcí.

[4] V uvedeném řízení správní orgány zkoumaly, kterému z podnikatelů (tj. zda žalobci nebo osobě zúčastněné na řízení) svědčí právní titul k užívání chmelnice. Jelikož chmelová konstrukce je její součástí, otázku oprávněnosti užívání této konstrukce posuzovat nemohly. Takový postup byl dle názoru městského soudu zcela v souladu se zákonem i s právním názorem Nejvyššího správního soudu, uvedeným v rozsudku ze dne 19. 7. 2006, č. j. 7 As 26/2005 – 67, publ. pod č. 980/2006 Sb. NSS.

[5] Při posuzování uvedené otázky správní orgány vycházely z nájemní smlouvy uzavřené mezi vlastníkem chmelnice a žalobcem, výpovědi tohoto nájmu a nájemní smlouvy uzavřené mezi vlastníkem a osobou zúčastněnou na řízení. Městský soud se ztotožnil se způsobem, jakým správní orgány listiny vyhodnotily, a vzal tedy za prokázané, že původní nájem mezi vlastníkem a žalobcem byl na základě výpovědi vlastníka skončen a právním titulem k užívání chmelnice disponovala osoba zúčastněná na řízení.

[6] Městský soud se vypořádal i se souvisejícími námitkami žalobce. Nejprve vyvrátil jeho tvrzení, že opětovnému prodloužení nájmu (nájem byl na základě původní nájemní smlouvy na dobu určitou opakovaně mlčky prodlužován) mohla zabránit pouze žaloba na vyklizení pozemku. Poté se věnoval námitce zpochybňující doručení výpovědi nájmu. Uvedl, že správní spis sice neobsahuje doklad o doručení výpovědi, nicméně k této námitce nebylo podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), možné přihlížet, neboť žalobce ji uplatnil až v odvolání.

[7] Poté městský soud uvedl, že správní orgány se podrobně zabývaly otázkou, zda je osoba zúčastněná na řízení podnikatelem s chmelem. Jejich závěr o tom, že producentem chmele se žadatel stává okamžikem právní moci rozhodnutí o provedení registrace chmelnice, shledal logickým. Žalobce proti němu ostatně nevznesl jedinou konkrétní námitku.

[8] Ani námitky žalobce, že dokazování mělo být doplněno o znalecký posudek z oboru písmoznalectví, kterým by byla posouzena pravost podpisu zmocněnce vlastníka chmelnice, a zmocněnec vlastníka měl být vyzván k předložení speciální plné moci k podpisu nájemní smlouvy uzavřené s osobou zúčastněnou na řízení, neshledal důvodnými. Plná moc založená ve spise byla dle názoru městského soudu pro uzavření uvedené nájemní smlouvy dostatečná a zmocněnec (právní zástupce vlastníka pozemku) učinil čestné prohlášení o tom, že podepsal výpověď určenou žalobci i nájemní smlouvu s osobou zúčastněnou na řízení. Další dokazování proto nebylo nutné.

[9] Ze všech uvedených důvodů městský soud shledal žalobu nedůvodnou a zamítl ji.

[10] Proti rozsudku městského soudu nyní žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

## II. Obsah kasační stížnosti

[11] Stěžovatel podřadil důvody kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Konkrétně polemizoval s názory na právní povahu chmelnice, namítl nesprávné posouzení právního titulu k jejímu užívání a zabýval se výkladem pojmu *producent chmele*, neboť osoba zúčastněná na řízení dle jeho názoru nesplňovala znaky tohoto pojmu.

pokračování

[12] Stěžovatel vycházel z toho, že chmelnice je konstrukcí, na níž roste chmel. Zákon o ochraně chmele podle něj nemůže stanovit, že chmelnice je součástí pozemku, protože určení toho, co lze považovat za věc v právním smyslu, je vyhrazeno pouze zákonu č. 40/1964 Sb., občanskému zákoníku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „občanský zákoník“).

[13] Na tomto základě dovedl, že chmelnice (konstrukce k pěstování chmele) je samostatnou věcí. V první řadě proto, že podle své povahy nenáleží k pozemku a její oddělení nezpůsobí jeho znehodnocení (§ 120 odst. 1 občanského zákoníku *a contrario*). V druhé řadě se jedná o stavbu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), která podle § 120 odst. 2 občanského zákoníku není součástí pozemku. Z těchto důvodů je vlastníkem chmelnice ten, kdo ji postavil, tedy stěžovatel.

[14] Svou argumentaci k první kasační námitce stěžovatel uzavřel konstatováním, že definice chmelnice byla do zákona o ochraně chmele vložena až zákonem č. 322/2004 Sb., s účinností od 28. 5. 2004, chmelnice však jistě existovaly i dřívě. Dále poukázal na chybný odkaz městského soudu na náleží Ústavního soudu ze dne 10. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 102/01, který spornou otázku neposuzoval.

[15] Následně stěžovatel uvedl důvody, proč by osobě zúčastněné na řízení nesvědčil právní titul k užívání chmelnice, ani kdyby uvedený názor o právní povaze chmelnice nebyl správný.

[16] Nejprve se zabýval neplatností výpovědi způsobenou neurčitostí. V textu kasační stížnosti citoval část jejího textu („*dne 01. 10. 1999 a 30. 9. 2001 byla uzavřena nájemní smlouva mezi J. R. a Žalobcem ... S ohledem na Čl. III uvedené nájemní smlouvy smlouvu ruším a vypovídám ve smlouvě uvedených termínech.*“) a upozornil, že není patrné, kterou nájemní smlouvu vlastník vypovídal. K této skutečnosti měly správní orgány přihlédnout i bez námítky, neboť dle § 3 správního řádu mají povinnost zjistit skutkový stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti, a v rozsahu nezbytném pro soulad s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona.

[17] Poté stěžovatel namítl, že výpověď z nájmu mu nikdy nebyla doručena, proto nevyvolává žádné právní účinky. Vzhledem k tomu, že městský soud tuto námitku považoval za opožděnou, viz bod [6], stěžovatel se zaměřil na vysvětlení, proč se na uvedenou situaci neaplikuje § 82 odst. 4 správního řádu.

[18] Z § 36 odst. 1 téhož zákona vyplývá, že účastníci řízení smějí snášet důkazy, návrhy a stanoviska v každé fázi řízení. Jestliže Ústav nestanovil, do jaké doby mohou být tyto úkony činěny, stěžovatel mohl vznést námitku nedoručení výpovědi až v odvolání. Na podporu tohoto tvrzení poukázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2011, č. j. 8 As 40/2010 – 59, ze dne 28. 8. 2009, č. j. 4 Ads 114/2009 – 49, publ. pod č. 2665/2012 Sb. NSS, a ze dne 30. 9. 2011, č. j. 4 Ads 77/2011 – 74.

[19] Dále podotkl, že rozhodnutí Ústavu pro něj bylo překvapivé a dodal, že koncentrační zásada by měla být aplikována spíše na osobu zúčastněnou na řízení, která byla ve správním řízení v pozici žadatele, než na něj. Opačný postup je v rozporu se základními principy správního řízení.

[20] Další kasační námitkou stěžovatel zpochybňoval, že osoba zúčastněná na řízení je *producentem chmele*. Definici tohoto pojmu obsahuje zákon o ochraně chmele a z jeho jazykového výkladu vyplývá, že určujícím momentem je, zda určitá osoba fakticky produkuje chmel; povinnost registrace v příslušné evidenci vzniká až následně. Opačný výklad by dle stěžovatele vedl k popření smyslu a účelu zákona o ochraně chmele, kterým bylo započítání regulace již existujících pěstitelů chmele, nikoliv stanovení, že zápis do evidence je nezbytnou podmínkou

pro vlastní započítání činnosti. Tento výklad podpořil i odkazem na úpravu zápisu nově založené chmelnice podle § 4 odst. 2 zákona o ochraně chmele.

[21] Konečně stěžovatel odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2006, č. j. 7 As 26/2005 – 67, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

### III. Vyjádření žalovaného a osoby zúčastněné na řízení

[22] Žalovaný ve svém vyjádření opakovaně poukázal na definici chmelnice uvedenou v § 2 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně chmele a zdůraznil, že právě z ní je ve správním řízení nutné vycházet. Doplnil, že obsahově prakticky totožná definice je v § 3i písm. d) zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. (Uvedené ustanovení obsahuje zmocnění vlády, aby nařízením stanovila druhy zemědělské kultury v evidenci půdy. Ta tak učinila v nařízení č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle uživatelských vztahů. Definici chmelnice obsahuje § 3 odst. 7 tohoto nařízení; pozn. Nejvyššího správního soudu.)

[23] To, že je konstrukce k pěstování chmele součástí pozemku (chmelnice), odpovídá i úpravě občanského zákoníku. Oddělením chmelové konstrukce od pozemku by došlo k jeho znehodnocení, neboť rostliny chmele nemají takové vlastnosti, aby se dokázaly samovolně pnout bez potřebné opory. Jinak by došlo k jejich úhynu, čímž by pozemek ztratil na hodnotě.

[24] Žalovaný také odporoval názoru, že se Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 10. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 102/01, povahou chmelnice nezabýval. Dále upozornil na to, že argumentace stěžovatele nepojímá právní řád České republiky jako celek; zákon o ochraně chmele musí respektovat nejen správní orgány, ale i soukromoprávní subjekty.

[25] Ohledně námítky zpochybňující platnost právního titulu osoby zúčastněné na řízení zrekapituloval, z jakých podkladů při rozhodování vycházel a že vlastník projevil vůli ukončit nájem stěžovatele.

[26] Dále se žalovaný ohradil proti tvrzené nepředvídatelnosti rozhodnutí Ústavu. Ten totiž postupoval zcela v souladu se zásadami správního řízení a seznámil stěžovatele se všemi podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatel mohl a měl vznést námitku nedoručení výpovědi, která pro něj byla zcela zásadní, v řízení prvního stupně. Pokud tak neučinil, námitka je účelová a nepřesvědčivá.

[27] Žalovaný shrnul, že správní orgány rozhodovaly na základě dostatečných podkladů. Není vždy nutné posuzovat, zda žadatel je producentem chmele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně chmele, neboť ze zákona nevyplývá povinnost osoby, která žádá o zapsání chmelnice do evidence, aby již předtím pěstovala chmel na jiné chmelnici. Producentem chmele se tedy osoba může stát až momentem nabytí právní moci rozhodnutí o registraci chmelnice.

[28] Osoba zúčastněná na řízení vyjádřila přesvědčení, že napadený rozsudek je po právu a řádně odůvodněn. Definice chmelnice v zákoně o ochraně chmele je speciální úpravou k občanskému zákoníku, navíc ani fakticky nelze chmel bez chmelové konstrukce pěstovat, takže společně s pozemkem tvoří jedinou věc v právním slova smyslu.

[29] Dále uvedla, že vedle sebe nemohou existovat dvě nájemní smlouvy s týmž předmětem. V otázce jejich vyhodnocení se ztotožnila se správními orgány i městským soudem, stejně

pokračování

jako v posouzení námitky nedoručení výpovědi. Proto navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a uložil stěžovateli povinnost nahradit jí náklady řízení.

#### IV. Replika stěžovatele

[30] Stěžovatel podal k vyjádření žalovaného repliku.

[31] Nejprve podrobněji zdůvodnil svůj názor, proč je chmelnice samostatnou stavbou. Podstatnou část jeho argumentace tvořila citace z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002, respektive jeho právní věty.

[32] K opožděnosti námitky o nedoručení výpovědi uvedl, že rozporoval určitost a bezvadnost tohoto úkonu, a zopakoval, že správní orgány postupovaly v rozporu s § 3 správního řádu.

[33] Stěžovatel setrval na svém žalobním petitu.

#### V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[34] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, a stěžovatel je řádně zastoupen advokátem ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů a ověřil, že napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[35] Stěžovatel své námitky podřadil pod kasační důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., dle svého obsahu nicméně spadají pod písm. a) a b) tohoto ustanovení. Namíтал totiž nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení (nesprávný výklad pojmů *chmelnice* a *producent chmele* pro účely převodu chmelnice, který vedl k tomu, že v evidenci chmelnic byla namísto stěžovatele registrována osoba zúčastněná na řízení) a vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgány v napadeném rozhodnutí vycházely, 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 vytykanou 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 (nedostatečně zjištěný skutkový stav ohledně platnosti a účinnosti výpovědi nájmu chmelnice mezi vlastníkem a stěžovatelem).

[36] Nejvyšší správní soud přezkumem napadeného rozsudku v uvedeném rozsahu dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[37] Jednotlivými kasačními námitkami se zabýval v pořadí, v jakém je stěžovatel předeštel v kasační stížnosti; nejprve tedy výkladem pojmu *chmelnice*, poté tvrzenými vadami výpovědi, a konečně námitkou, že osoba zúčastněná na řízení není *producentem chmele*.

##### V. a) Zákonná definice chmelnice

[38] Stěžovatel se domnívá, že chmelnice není pozemek, ale chmelová konstrukce, která je samostatnou věcí. Pro tuto problematiku může být dle jeho názoru rozhodující pouze

právní úprava v občanském zákoníku, nikoliv v zákoně o ochraně chmele. Nejvyššímu správnímu soudu ovšem není zřejmé, z čeho takové postavení občanského zákoníku dovozuje.

[39] Občanský zákoník je obecným předpisem soukromého práva; některých jeho institutů využívá i právo veřejné. Nic však nebrání tomu, aby jiné předpisy (ať už soukromoprávní či veřejnoprávní) obsahovaly zvláštní úpravu, která bude mít před obecnou úpravou přednost; jedná se o projev obecné právní zásady *lex specialis derogat legi generali*, která je imanentní každému právnímu řádu.

[40] V tomto případě zákonodárce zvolil techniku legální definice, tedy právně závaznou definici pojmu *chmelnice*, která je uvedena v § 2 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně chmele. Podle zmíněného ustanovení se pro účely zákona o ochraně chmele chmelnicí rozumí pozemek osázený chmelovými rostlinami a opatřený chmelovou konstrukcí, jehož plochu v souladu s předpisem s bezprostředními účinky stanoví prováděcí právní předpis. Jedná se o speciální úpravu, ze které je pro účely zákona o ochraně chmele (tedy i pro převod chmelnice podle § 4 odst. 4 tohoto zákona) nutné vycházet. Obecná úprava občanského zákoníku se proto nepoužije.

[41] Z uvedených důvodů je veškerá argumentace stěžovatele ustanoveními občanského zákoníku nepřijatelná. Stejně tak není rozhodné, zda je chmelová konstrukce stavbou, či nikoliv. Vzhledem k existenci speciální právní normy, dle které je chmelová konstrukce součástí chmelnice, nejsou v nynější věci podstatné ani obecné závěry, které stěžovatel převzal z rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 8. 2003, sp. zn. 22 Cdo 1221/2002.

[42] K poznámce o oddělitelnosti chmelové konstrukce od pozemku lze pouze uvést, že je na vlastníkově chmelnice (či jiné osobě oprávněné s ní nakládat), zda část této věci oddělí. Tímto způsobem by vznikla věc nová, se kterou by vlastník mohl samostatně nakládat, k ničemu takovému však v nynější věci nedošlo a z hlediska evidence chmelnic je to navíc nepodstatné. Pro účely zákona o ochraně chmele se chmelnicí rozumí pozemek s uvedenými součástmi, nikoliv samotná chmelová konstrukce.

[43] Stěžovatel svůj závěr podpořil také skutečností, že legální definice chmelnice byla do zákona o ochraně chmele zavedena zákonem č. 322/2004 Sb., s účinností od 28. 5. 2004. Není však zřejmé, co tím sledoval. Žádost osoby zúčastněné na řízení byla Ústavu doručena po tomto datu (dne 30. 7. 2009) a ke změně § 2 odst. 2 písm. b) od uvedené novely nedošlo. Správní orgány musely z uvedené definice chmelnice vycházet.

[44] Argumentaci stěžovatele lze přisvědčit pouze v té části, že v usnesení ze dne 10. 4. 2001, sp. zn. II. ÚS 102/01 (dostupném z <http://nalus.usoud.cz>), se Ústavní soud uvedenou otázkou nezabýval, ústavní stížnost totiž odmítl jako zjevně neopodstatněnou. Ve smyslu ustálené judikatury Ústavního soudu nesouhlas s právním názorem obecných soudů nezakládá sám o sobě porušení ústavnosti, pokud současně nebyla porušena práva zakotvená v ústavním zákoně či mezinárodní smlouvě dle čl. 10 Ústavy, což ve věci neshledal, proto vůbec nepřistoupil k posouzení merita věci. Argumentace tímto usnesením však byla pouze podpůrná, proto se na výše uvedeném závěru nic nemění.

[45] Lze tedy uzavřít, že námitka stěžovatele, kterou zpochybňoval názor městského soudu o právní povaze chmelnice (respektive chmelové konstrukce), nemohla být úspěšná. Z dikce § 2 odst. 2 písm. b) zákona o ochraně chmele zcela jasně vyplývá, že chmelnicí je třeba rozumět pozemek osázený chmelovými rostlinami a opatřený chmelovou konstrukcí, které jsou pro účely zákona o ochraně chmele jeho součástí.

pokračování

*V. b) Nepřípustnost námitky neurčitosti výpovědi*

[46] Stěžovatel dále poukazoval na vady výpovědi. Na prvním místě tvrdil, že výpověď byla neurčitá, neboť z jejího textu není zřejmé, který nájemní vztah byl vypovídán. V souvislosti s tím zpochybnil postup správních orgánů, které se touto zřejmou vadou měly zabývat i bez námitky. Jelikož tak neučinily, porušily § 3 správního řádu, dle kterého jsou správní orgány povinny ve věci postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 téhož zákona.

[47] Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že podle § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* není kasační stížnost přípustná, opírá-li se o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl. Podle § 103 odst. 1 s. ř. s. je kasační stížnost přípustná jen z důvodů tam taxativně vymezených, jež jsou svojí povahou vždy důvody právními, jakkoli často mají za základ spor o zjišťování či hodnocení skutkových okolností nebo jiné skutkové námitky. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s. žaloba proti rozhodnutí správního orgánu musí obsahovat mj. žalobní body, z nichž musí být patrné, z jakých skutkových a právních důvodů považuje žalobce napadené výroky rozhodnutí za nezákonné nebo nicotné. Ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* tedy brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřípustné (srovnej usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2005, č. j. 2 Azs 134/2005 – 43, publ. pod č. 685/2005 Sb. NSS, všechna rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou také dostupná z [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

[48] Stěžovatel však námitku neurčitosti výpovědi v žalobě neuvedl, přestože tak učinit mohl (text výpovědi mu musel být znám již v řízení před správním orgánem prvního stupně). K námitce uplatněné až v kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nepřihlíží. Totéž platí o souvisejícím tvrzení, že neurčitostí výpovědi se správní orgány měly zabývat i bez námitky a opačným postupem porušily § 3 správního řádu.

*V. c) Námitka nedoručení výpovědi, koncentrace správního řízení*

[49] Stěžovatel dále zpochybnil, že by mu byla výpověď doručena. V souvislosti s tím opět napadl postup správních orgánů, které měly tuto otázku zkoumat. Již městský soud však v odůvodnění svého rozsudku vyložil, proč se touto námitkou nebylo možné věcně zabývat, a Nejvyšší správní soud se s jeho názorem ztotožňuje.

[50] Na úvod zdejší soud poznamenává, že na převod chmelnice se podle § 10 písm. b) zákona o ochraně chmele vztahuje správní řád.

[51] Podle § 36 odst. 1 správního řádu (na který stěžovatel odkazoval) nestanoví-li zákon jinak, jsou účastníci oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení až do vydání rozhodnutí; správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. Toto ustanovení tedy zakotvuje zásadu jednotnosti řízení, projevující se tím, že účastníci jsou oprávněni navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení. Výklad, který předestřel stěžovatel, však zcela pomíjí další části uvedeného ustanovení.

[52] V první řadě jsou účastníci oprávněni činit návrhy pouze do doby vydání rozhodnutí, kterým je v nynější věci třeba rozumět předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19 správního řádu, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám [§ 71 odst. 2 písm. a) správního řádu].

[53] V druhé řadě § 36 odst. 1 správního řádu výslovně zmiňuje zákonnou koncentraci řízení (*nestanoví-li zákon jinak*) a také možnost správního orgánu jisté omezené koncentrace v zájmu průběhu řízení (*správní orgán může usnesením prohlásit, dokdy mohou účastníci činit své návrhy*). Toto ustanovení se podle § 93 odst. 1 téhož zákona použije i v odvolacím řízení.

[54] Zásada koncentrace se však významným způsobem projevuje zejména v § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

[55] Z výše uvedeného je zřejmé, že právní úprava správního řízení klade důraz na to, aby se správní řízení pokud možno odehrálo před správními orgány v prvním stupni, a další či nové skutečnosti a důkazy v odvolacím řízení připouští jen zcela výjimečně (viz Vedral, J. *Správní řád. Komentář*. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 725).

[56] Při posuzování námitky nedoručení výpovědi tedy není podstatné, zda správní orgán využil možnosti § 36 odst. 1, věty za středníkem, správního řádu, jak chybně dovodil stěžovatel. Koncentrace řízení v nynějším případě vyplývá přímo ze zákona. Z tohoto důvodu je odkaz stěžovatele na judikaturu Nejvyššího správního soudu, specifikovanou v bodě [18], nepřiléhavý. V citovaných věcech se zdejší soud zabýval situacemi, kdy správní orgán usnesením prohlásil, dokdy mohou účastníci činit své návrhy. V takových případech se skutečně jedná o nepravou či neúplnou koncentraci, neboť zákon nestanoví, že k později vzneseným návrhům správní orgán nepřihlíží. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu však upravuje koncentraci úplnou, neboť výslovně uvádí, že k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve.

[57] Stěžovatel netvrdil žádné skutečnosti, které by mu znemožňovaly uplatnit námitku nedoručení výpovědi v řízení před správním orgánem prvního stupně. Za relevantní zdůvodnění nelze považovat tvrzení, že: *„Žalobce totiž od počátku řízení před správním orgánem prvního stupně považoval za rozhodující, že právě on je vlastníkem chmelnice (ve smyslu chmelové konstrukce, pozn. Nejvyššího správního soudu), když ji na vlastní náklady sám postavil. Tento argument byl tedy pro Žalobce rozhodující a okolnosti týkající se nájemních smluv pro něj byly v danou chvíli podružné.“* Toto tvrzení ostatně není přesvědčivé, neboť stěžovatel již v řízení prvního stupně zpochybňoval platnost nájemní smlouvy uzavřené mezi vlastníkem a osobou zúčastněnou na řízení, konkrétně pravost podpisu zmocněnce vlastníka a rozsah jeho zmocnění.

[58] Aplikace § 82 odst. 4 správního řádu není vyloučena ani tím, že stěžovatel nebyl ve správním řízení žadatelem. Je nepřijatelné, aby v rámci stejného správního řízení byli někteří účastníci posuzováni podle zásady koncentrace řízení a jiní nikoliv, ani § 82 odst. 4 správního řádu nerozlišuje, zda se jedná o účastníka – navrhovatele (žadatele) nebo o účastníka, který jím není. V souvislosti s tím Nejvyšší správní soud upozorňuje na zásadu rovnosti účastníků řízení zakotvenou v § 7 správního řádu, podle kterého platí, že dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení (dotčenými osobami jsou zejména účastníci řízení ve smyslu § 27 správního řádu). Podle věty druhé téhož ustanovení správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Ze zákona tedy nijak nevyplývá, že by koncentrační zásada nedopadala na všechny účastníky v rámci jednoho řízení stejně, právě naopak (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, č. j. 1 As 114/2012 – 27).



pokračování

[59] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel měl dostatek prostoru k uplatnění námitky nedoručení výpovědi v řízení před správním orgánem prvního stupně, ve kterém se opakovaně vyjadřoval k podkladům rozhodnutí a navrhoval nová tvrzení a důkazy (jeho procesní práva tedy nebyla porušena). Jestliže tak neučinil, jedná se pouze o jeho vlastní pochybení, nikoliv o vadný postup správních orgánů či nesprávné posouzení otázky městským soudem.

*V. d) Nepřípustnost námitky, že osoba zúčastněná na řízení není producentem chmele*

[60] Konečně stěžovatel zpochybňoval zápis osoby zúčastněné na řízení v evidenci chmelnic z toho důvodu, že dle jeho názoru vůbec není producentem chmele ve smyslu § 2 odst. 2 písm. c) zákona o ochraně chmele. Z tohoto ustanovení dovodil, že rozhodující je, zda osoba fakticky produkuje chmel, nikoliv okamžik jejího zápisu v evidenci.

[61] K této námitce Nejvyšší správní soud opakuje výše uvedené, tedy že § 104 odst. 4 s. ř. s. *in fine* brání tomu, aby stěžovatel v kasační stížnosti uplatňoval jiné právní důvody, než které uplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáváno, ač tak učinit mohl; takové námitky jsou nepřipustné.

[62] Stěžovatel v žalobě pouze zcela obecně namítal, že Ústav se: „*vůbec nezabýval tou zásadní skutkovou okolností, zda osoba zúčastněná na řízení je podnikatelem s chmelem.*“ Tuto námitku městský soud vyvrátil, shrnul, jak Ústav otázku zhodnotil, a poznamenal, že jeho závěr shledává logickým. Uvedl také, že stěžovatel v tomto směru nevznesl žádné konkrétní námitky, a Nejvyšší správní soud se s ním ztotožňuje. Stěžovatel tak učinil až v kasační stížnosti, proto se tato část jeho argumentace míjí s rozhodovacími důvody městského soudu. Kasační námitka zpochybňující výklad pojmu *producent chmele* a závěr, že jím není osoba zúčastněná na řízení, je nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s.

## VI. Závěr a náklady řízení

[63] Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud kasační stížnost podle § 110 odst. 1, poslední věty, s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

[64] O náhradě nákladů řízení účastníků bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému v řízení o kasační stížnosti nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

[65] Ve vztahu k osobě zúčastněné na řízení pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 5 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. tak, že nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Osoba zúčastněná na řízení má podle uvedeného ustanovení právo na náhradu pouze těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil; případně jí soud může z důvodů zvláštního zřetele hodných na návrh přiznat i náhradu dalších nákladů řízení. O žádnou z uvedených situací se však v nynější věci nejedná.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. dubna 2015

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu