



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Ing. J. M.**, zastoupená JUDr. Markétou Vaňkovou, advokátkou se sídlem Poštovská 6, Brno, proti žalovanému: **Státní pozemkový úřad**, se sídlem Husinecká 1024/11a, Praha 3, o přezkoumání rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Ústředního pozemkového úřadu ze dne 26. 1. 2011, č. j. 33389/2010-17500, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2017, č. j. 8 A 75/2011 – 261,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4 114 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně advokátky JUDr. Markéty Vaňkové.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Dosavadní průběh řízení**

[1] Ministerstvo zemědělství, Pozemkový úřad Vyškov vydal dne 16. 9. 2010 rozhodnutí č. j. PÚ-562/2007-27-RI, kterým schválil návrh komplexní pozemkové úpravy v k. ú. X, okres Vyškov, zpracovaný společností AGERIS s.r.o., oprávněným projektantem Ing. M. K. Žalobkyně podala proti tomuto rozhodnutí odvolání, které zamítlo Ministerstvo zemědělství, Ústřední pozemkový úřad (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 26. 1. 2011, č. j. 33389/2010-17500.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti tomuto rozhodnutí nejprve usnesením ze dne 13. 5. 2014, vydaným pod č. j. 8 A 75/2011 – 86, odmítl. Dospěl k závěru, že žaloba trpí neodstranitelným nedostatkem podmínek řízení, a to absencí žalobního bodu ve smyslu § 71 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Toto usnesení zrušil Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalobkyně rozsudkem ze dne 11. 3. 2015, č. j. 3 As 120/2014 – 56, a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[3] Ten pak znovu rozhodl ve věci rozsudkem ze dne 1. 12. 2015, č. j. 8 A 75/2011 – 189, kterým napadené rozhodnutí žalovaného zrušil, neboť dospěl k závěru, že žalovaný se správně nelyžoval s námitkou žalobkyně, že souhlas vlastníků s pozemkovými úpravami obsahuje zfalšované podpisy. Pokud by totiž existovaly pochybnosti o tom, zda podpisy některých vlastníků dotčených území jsou pravé, byla by na místě otázka, zda souhlas vyjádřil dostatečný počet vlastníků; v případě, že nikoli, pak by pozemkové řízení podle městského soudu nemohlo vůbec proběhnout. Žalovaný měl tedy žalobkyni vyzvat, aby tuto skutečnost konkretizovala a uvedenou okolnost došetřil. Městský soud se také zabýval otázkou, zda správní orgány správně aplikovaly § 3 odst. 3 zákona o pozemkových úpravách s ohledem na to, že pozemková úprava se týkala oploceného pozemku a bylo nutné posoudit, zda pro tento případ je třeba mít k úpravě souhlas vlastníka. I když z knihovního stavu nevyplývá, že by pozemek žalobkyně byl oplocený, byl soud toho názoru, že je nezbytné přihlédnout k faktickému stavu, k němuž správní spis obsahuje rozhodné skutečnosti. Městský soud měl současně za to, že účastníci pozemkových úprav jsou oprávněni vyslovit souhlas s návrhem pozemkových úprav i ve fázi, kdy návrh není zapracován do finální podoby a jsou oprávněni vzít svůj souhlas zpět.

[4] Tento rozsudek Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 3 As 3/2016 – 89, a věc znovu vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Zavázal jej přitom svým právním názorem, že případná absence vlastnoručních podpisů označených vlastníků zemědělské půdy na žádosti o provedení pozemkových úprav nemohla mít za následek takovou vadu řízení, jež by způsobovala nezákonnost žalovaného rozhodnutí, a stejně tak nemohla způsobit nezákonnost žalovaného rozhodnutí ani skutečnost, že žalovaný nepožádal žalobkyni o souhlas s řešením částečně oploceného pozemku zahrady v pozemkových úpravách. Městskému soudu pak uložil, aby se zabýval zbývajícími žalobními námitkami.

[5] Městský soud následně ve věci rozhodl rozsudkem ze dne 27. 6. 2017, vydaným pod č. j. 8 A 75/2011 – 261, kterým napadené rozhodnutí žalovaného opětovně zrušil. K žalobním námitkám uvedl, že správní spis obsahuje zejména zpracovanou dokumentaci k návrhu komplexní pozemkové úpravy, ale z jeho obsahu nelze v podstatě nic zjistit o průběhu správního řízení, resp. o jednání s vlastníky pozemků při provádění pozemkových úprav. Přisvědčil proto námitce, že žalobkyně nebyla v průběhu správního řízení řádně poučena o svých právech, a uvedl, že tato námitka byla uplatněna již v odvolání a žalovaný se s ní přitom vypořádal pouhým odkazem na správní spis a tvrzením, že z tam obsažených podkladů nelze usuzovat, že se pozemkový úřad a zpracovatel žalobkyni dostatečně nevěnoval. V tomto směru považoval soud odůvodnění napadeného rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Dále městský soud uvedl, že žalobkyně nijak nedoplnila žalobní námitku, že napadené rozhodnutí překročilo meze správního uvážení, a že tedy není zřejmé, co konkrétně namítá; s touto námitkou se proto nemohl vypořádat. Městský soud pak přisvědčil žalobní námitce, že se žalovaný nelyžoval s některými odvolacími námitkami žalobkyně. Konkrétně se podle soudu jednalo o výhradu žalobkyně vůči přístupu k pozemkům, které se nacházejí za hospodářstvím (tedy o námitku, že bude žalobkyně připravena o stávající přístupovou cestu).

## II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž uplatnil kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[7] Konkrétně uváděl, že již na úvodní jednání ve věci bylo pozváno všech 328 vlastníků nemovitostí dotčených pozemkovými úpravami a žalobkyně se jej účastnila. Na tomto jednání byli vlastníci seznámeni s účelem a formou pozemkových úprav a s legislativním rámcem řízení. Všichni z něj následně obdrželi zápis, ve kterém je mj. popsána možnost podávání námitek

či připomínek v průběhu celého řízení, a také oznámení o vyložení soupisu nároků včetně tzv. nárokových listů, ve kterých byli znovu upozorněni na možnost uplatnit ve stanovené lhůtě námitky. Žalobkyně v této etapě námitku neuplatnila. Osobní projednání návrhu nového uspořádání pozemků bylo s žalobkyní řešeno několikrát (konkrétně dne 10. 12. 2009 za účasti projektanta, a ve dnech 27. 1. 2010 a 10. 3. 2010 na pozemkovém úřadu). Skutečnost, že s ní nebyl sepsán při jejích návštěvách na úřadu a při jejím telefonickém hovoru ze dne 12. 3. 2010 protokol se všemi formálními náležitostmi podle § 18 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů, jí nezpůsobila žádnou újmu na právech, neboť k zásadnímu úkonu v procesu návrhu pozemkových úprav obdržela žalobkyně písemně listinu „Oznámení o vystavení návrhu“ s informací, že po dobu 30 dnů může znovu nahlédnout do zpracovaného návrhu a současně byla poučena o poslední možnosti uplatnit k návrhu své námitky. Oznámení bylo rovněž vyvěšeno na úředních deskách obce a pozemkového úřadu. Žalobkyně navíc využila svého práva a námitku ve stanovené lhůtě podala. Tato námitka byla vyřízena písemně.

[8] Nesouhlasil pak s tvrzením městského soudu, že ze správního spisu nelze nic zjistit o průběhu správního řízení. Stěžovatel soudu v srpnu roku 2011 předložil originál spisu správního řízení sp. zn. PÚ-562/2007 v rozsahu 123 dokladů, veškeré originály doručenek z celého správního řízení a projektovou dokumentaci, která obsahovala veškeré originální doklady, včetně jednání se všemi vlastníky. Z předložených dokladů ze spisu správního řízení na jednání dne 13. 5. 2014 citovala soudkyně JUDr. Pipková, což lze ověřit z audio záznamu pořízeného městským soudem. Protože městský soud ve věci rozhodoval již třikrát a jeho rozhodnutí bylo vždy napadeno kasační stížností, docházelo už mnohokrát k přesunům předloženého spisového materiálu. Stěžovatel pak v roce 2016 opakovaně vyzýval městský soud k navrácení části spisového materiálu týkající se zejména správního řízení, avšak bezúspěšně. Důkazem o ztrátě části spisu městským soudem je i komunikace legislativně právního odboru Ministerstva pro místní rozvoj, který část, ale pouze projektové dokumentace, vrátil městskému soudu, neboť byla zakomponována do jeho spisu ve věci sp. zn. 8 A 108/2011, kterou řešil totožný senát městského soudu. Z uvedeného vyplývá, že již v době vydání předchozího rozsudku č. j. 8 A 75/2011- 189 neměl městský soud správní spis patrně k dispozici.

[9] Podle stěžovatele se také nezakládá na pravdě tvrzení o ztrátě přístupové cesty, neboť po pozemkových úpravách jsou pozemky za obytným domem č. p. X přístupné po souběžném pozemku p. č. X a p. č. X, který vyústí uje na veřejnou komunikaci; oba pozemky jsou přitom ve vlastnictví žalobkyně. Přerušení průběžného pozemku prvkem protierozního opatření nebude bránit ani po jeho realizaci zpřístupnění pozemků, protože prvek je navrhován tak, aby byl zemědělskou technikou přejezdný. Žalobkyni bylo nadto vyhověno v tom, že pozemek nezbytný pro realizaci tohoto opatření nacházející se v trase původního pozemku žalobkyně, byl ponechán v jejím vlastnictví. Navazující pozemky s pokračující protierozní mezí rovněž zůstaly majetkem původních vlastníků, aby byl zachován rovný přístup k účastníkům řízení. Stěžovatel se s uvedenou námitkou vypořádal konstatováním, že námitky proti těmto opatřením jsou nepřípustné dle §10 odst. 1 vyhlášky č. 545/2002 Sb. Uvedl také, že vybudování opatření proti přívalovým deštím bylo nezbytné k tomu, aby nedocházelo ke škodám na majetku vlastníků. Ohrožení přívalovými dešti je pak doloženo fotodokumentací z roku 2008. Zavezení staré úvozové cesty v navazující lokalitě, kterou bylo možno, dle tvrzení žalobkyně, řešit odvedením přívalových vod, a které měl zavinit tehdejší starosta, by nevyřešilo lokalitu X. Rekonstrukce této cesty z let 2005 – 2006 pak vůbec nesouvisí s pozemkovými úpravami. Stěžovatel se domnívá, že vyhodnotil všechny podklady a důkazy, které existovaly ke dni vydání prvoinstančního rozhodnutí, a to nejenom s ohledem na práva a povinnosti žalobkyně, ale rovněž s ohledem na právní jistotu ostatních účastníků řízení. Zdůraznil také značný rozsah dopadu na práva ostatních účastníků řízení, pokud by jeho rozhodnutí bylo zrušeno.

pokračování

[10] Závěrem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila se závěry městského soudu. Nad rámec toho uvedla, že se stěžovatel nevypořádal s tvrzením, že jí opakovaně podával mylné informace, na základě kterých neměla možnost efektivně využít všechny své procesní prostředky v řízení. Jednání mezi ní a stěžovatelem nebyla zdokumentována způsobem, který by zachytil rozhodné skutečnosti. K nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí uvedla, že za dostatečné vypořádání námitek nelze považovat pouhý odkaz na zákonné ustanovení. Žalobkyně také uvedla, že jí bylo (i přes opakované žádosti) poprvé umožněno nahlédnutí do spisu až dne 27. 4. 2011, tj. v době po podání žaloby. Upozornila také na nerovné jednání s účastníky řízení (např., že administrátor farnosti X byl z důvodu nesouhlasu s pozemkovými úpravami pozván na kontrolní den a jednání sboru zástupců, a žalobkyně nikoli) a na nesrovnalosti v uváděném počtu podaných a řešených nesouhlasů vlastníků s pozemkovými úpravami. Taktéž zopakovala, že obslužnost jejích pozemků od domu je možná pouze po navržený koridor, obslužnost pozemků za koridorem je pak zajištěna po nejdelsí možné trase v délce 1,5 km.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval přípustností kasační stížnosti, neboť v této věci k předchozím kasačním stížnostem zrušil rozsudkem ze dne 11. 3. 2015, č. j. 3 As 120/2014 – 56, usnesení městského soudu ze dne 13. 5. 2014, vydané pod č. j. 8 A 75/2011 – 86, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení a rozsudkem ze dne 15. 2. 2017, č. j. 3 As 3/2016 – 89, zrušil následný rozsudek městského soudu ze dne 1. 12. 2015, č. j. 8 A 75/2011 – 189, a věc mu znovu vrátil k dalšímu řízení.

[13] Podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu. Stěžovatel nenamítá, že by se městský soud v navazujícím řízení právním názorem neřídil, ale naopak nesouhlasí s právními závěry, ke kterým městský soud dospěl po posouzení žalobních námitek. Jedná se však o otázky, kterými se Nejvyšší správní soud v řízeních vedených pod sp. zn. 3 As 120/2014 a pod sp. zn. 3 As 3/2016 vůbec nezabýval. Ustanovení o nepřipustnosti kasační stížnosti podle § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s. se tedy v daném případě neuplatní, neboť brání jen tomu, aby se kasační soud musel opětovně vyjadřovat k otázkám, ke kterým již dříve (ve svém zrušujícím rozsudku) vyjádřil svůj právní názor, jenž má být soudem první instance respektován (k tomu viz též nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2005, sp. zn. IV. ÚS 136/05). Kasační stížnost je tedy přípustná.

[14] V projednávané věci je spor zejména o tom, zda bylo žalobou napadené rozhodnutí dostatečně odůvodněno, či nikoliv.

[15] Rozsah přezkumu prováděného správním orgánem při rozhodování o odvolání lze dovodit z § 89 odst. 2 správního řádu, podle něhož „*odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřiblíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.*“ Z odůvodnění rozhodnutí o odvolání tak musí být patrný především dosavadní průběh a výsledek správního řízení v míře potřebné pro zasazení rozhodnutí o věci do patřičného skutkového a právního kontextu. Dále musí být zřejmé, jak

naložil správní orgán s námitkami účastníka řízení obsaženými v podaném odvolání, proč považuje argumentaci za lichou, mylnou nebo vyvrácenou, podle které právní normy rozhodl, případně zda shledal jiné vady řízení, k nimž byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45).

[16] Stěžovatel jednak brojil proti závěru městského soudu, že se nevypořádal s odvolací námitkou týkající se výhrady vůči přístupu k pozemkům nacházejícím se za hospodářstvím žalobkyně. V odvolání bylo konkrétně uvedeno, že dosavadní umístění pozemků představuje nejvhodnější prostorové uspořádání pro vlastníka půdy, a to zejména s ohledem přístupu k nim. Žalobkyně také namítala, že pozemkovou reformou je navrhováno rozbití těchto scelených pozemků a znemožnění jejich obdělávání přes přístupovou cestu od domu, tak jako tomu bylo dosud. Dále uváděla, že původně jí cesta byla zrušena a až na její naléhání byla zakreslena znovu, nejdříve úplně špatně, a ani nyní žalobkyně neví, zda je počátek cesty vedoucí od brány kolem zahrady zakreslen podle skutečnosti. Se zrušením cesty u koridoru nesouhlasí, cesta je kolem pozemku vedena z důvodu jejich obslužnosti. Podle návrhu pozemkových úprav však přístupová cesta končí těsně u koridoru a k pozemkům vedoucím dál se už nedostane. Nesouhlasí přitom s tím, že by měla „zbytně objíždět půlku vesnice“ a že by si měla budovat cestu tam, kde nemá pozemky, jak to správní orgány navrhují. Stěžovatel je přitom toho názoru, že na tuto námitku dostatečně reagoval, když v rozhodnutí o odvolání uvedl, že „[n]ámitky proti opatřením, navrženým v plánu společných zařízení, který byl odsouhlasen sborem zástupců a schválen zastupitelstvem obce, jsou nepřijatelné v souladu s ust. §10 odst. 1 vyhlášky č. 545/2002 Sb.“, a že „[v]ybudování opatření proti přívalovým deštím, které je v zažité terminologii nazýváno protipovodňovým opatřením, což správně nevystihuje jeho účel, bylo posouzeno jako nezbytné, aby nedocházelo ke škodám na majetku dalších vlastníků, a jeho realizace je tudíž ve veřejném zájmu. Ohrožení přívalovými dešti je doloženo fotodokumentací z roku 2008, takže nelze tvrdit, že v této oblasti nic takového nehrozí.“

[17] Nejvyšší správní soud se v tomto směru ztotožňuje s městským soudem v závěru o nedostatečnosti odůvodnění napadeného správního rozhodnutí. Stěžovatel se totiž s uvedenou odvolací námitkou v podstatě nevypořádal. Argumentaci, na kterou stěžovatel odkazuje, lze považovat toliko za vypořádání námitky týkající se neúčelnosti zbudovaného koridoru, neboť zde pouze zdůvodňuje, proč je realizace koridoru nezbytná. Stěžovatel se však v rozhodnutí o odvolání vůbec nevyjádřil ke konkrétním námitkám žalobkyně týkajícím se obslužnosti pozemků „za koridorem“, potažmo k návrhu přístupové cesty k nim a jeho vhodnosti. Odkaz na § 10 odst. 1 vyhlášky č. 545/2002 Sb. pak považuje Nejvyšší správní soud za nepatřičný, neboť toto ustanovení se zabývalo procedurou zpracování návrhu nového uspořádání pozemků a souvisejícím požadavkům vlastníků pozemků, nikoli přípustností námitek v odvolacím řízení.

[18] Stěžovatel rovněž rozporuje tvrzení městského soudu, že žalobkyně nebyla ve správním řízení poučena o svých procesních právech. Městský soud dospěl k závěru, že tato námitka byla uplatněna již v odvolání, přičemž stěžovatel se s ní v rozhodnutí o odvolání nevypořádal. Toto tvrzení však pokládá Nejvyšší správní soud za liché, neboť takto formulovanou námitku uplatnila žalobkyně poprvé až v žalobě. Je však nutno podotknout, že podle § 89 odst. 2 správního řádu je odvolací správní orgán vždy, bez ohledu na rozsah námitek uvedených v odvolání, povinen přezkoumávat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání tohoto rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Pokud tedy žalobkyně nebyla v rámci správního řízení řádně poučena o svých procesních právech, měl k tomu stěžovatel v rámci odvolacího řízení přihlížet z úřední povinnosti, tedy bez ohledu na to, zda žalobkyně takovou námitku v odvolání uplatnila.

[19] Je však nezbytné doplnit, že žalobkyně v odvolání uváděla, že informace jí podávané pověřenými pracovníky v průběhu správního řízení si vzájemně odporovaly podle konkrétní situace, respektive že poskytnuté informace se posléze ukázaly jako mylné, a že při ústních

pokračování

jednáních požadovala předložení textové části pozemkové úpravy, nicméně nahlédnutí do těchto materiálů (do správního spisu) jí nebylo během správního řízení umožněno. S těmito konkrétními námitkami žalobkyně se stěžovatel vypořádal pouhým odkazem na obsah správního spisu a tvrzením, že z tam obsažených podkladů nelze dovodit, že by se pozemkový úřad a zpracovatel žalobkyni dostatečně nevěnovali. Takové vypořádání uvedených konkrétních námitek považuje Nejvyšší správní soud za zcela nedostatečné. Jedná se totiž o obecné a nic neříkající tvrzení, ze kterého není patrné na základě jakých konkrétních důvodů a podkladů považuje odvolací správní orgán argumenty stěžovatelky za vyvrácené.

[20] Pro úplnost je třeba dodat, že na závěrech soudu o nedostatečném odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nemohou nic změnit ani kasační námitky, v rámci kterých stěžovatel popisuje průběh jednání se žalobkyní a zdůvodňuje, proč se tvrzení o ztrátě přístupové cesty nezakládá na pravdě. Podle konstantní judikatury správních soudů totiž není správní orgán oprávněn doplňovat argumentaci neuvedenou v přezkoumávaném aktu až v soudním řízení (k tomu viz např. rozsudky zdejšího soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71, publ. pod č. 1566/2008 Sb. NSS, a ze dne 29. 6. 2016, č. j. 2 As 58/2016 - 25, či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 12. 2005, č. j. 11 Ca 207/2005 - 23).

[21] Stěžovatel také nesouhlasil s tvrzením městského soudu, že ze správního spisu nelze nic zjistit o průběhu správního řízení, a to zejména z toho důvodu, že v době vydání napadeného rozsudku městský soud patrně neměl k dispozici spis správního řízení.

[22] Jak uvedl Nejvyšší správní soud již ve svém rozsudku ze dne 12. 3. 2008, č. j. 1 As 21/2007 - 272, publ. pod č. 2476/2012 Sb. NSS, „[s]právní soudy – ostatně stejně jako správní orgány, jejichž rozhodnutí soudy přezkoumávají – musejí rozhodovat na základě spolehlivě zjištěného skutkového stavu; součástí přezkoumání rozhodnutí správních orgánů je také posouzení postupu těchto orgánů v průběhu správního řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo. Postup správního orgánu ve správním řízení lze ovšem přezkoumávat jen tehdy, pokud byl náležitě doložen. Při přezkoumání rozhodnutí správních orgánů tak správní soudy vycházejí především z úplného správního spisu, dále z podání stran a případně z důkazů provedených při jednání před soudem. Je však nepřijatelné, aby soud ve správním soudnictví při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu a řízení, jež vydání rozhodnutí předcházelo, vycházel pouze z toho, co v napadeném rozhodnutí uvedl žalovaný správní orgán, a z podání žalobce a osob zúčastněných na řízení.“

[23] Ze spisu městského soudu vedeného v nyní souzené věci Nejvyšší správní soud zjistil, že si Městský soud po podání žaloby vyžádal dne 9. 6. 2011 správní spis, který mu byl předán osobně dne 16. 8. 2011. Ve věci bylo poprvé rozhodnuto usnesením ze dne 13. 5. 2014, toto usnesení bylo napadeno kasační stížností a Nejvyšší správní soud jej zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Následně proběhlo dne 1. 10. 2015 ve věci ústní jednání, které však bylo odročeno za účelem doplnění spisového materiálu (zejména odvolání žalobkyně), který městský soud nedohledal. V reakci na tento požadavek stěžovatel zaslal městskému soudu přípis ze dne 7. 10. 2015, v němž uvedl, že požadované listiny byly již předloženy s původním spisovým materiálem a dle sdělení ministerstva pro místní rozvoj ze dne 3. 8. 2015 byly po vydání rozsudku Nejvyššího správního spisu, č. j. 8 A 75/2011 - 20, omylem přiloženy ke spisové značce 8 A 108/2011 a vráceny na toto ministerstvo. Stěžovatel také přiložil seznam listin předaných soudu dne 16. 8. 2011 a kopie některých soudem požadovaných listin (odvolání žalobkyně a rozhodnutí odvolacího orgánu). Ve věci se následně konalo další ústní jednání a dne 1. 12. 2015 byl vydán rozsudek pod č. j. 8 A 75/2011 - 189. Dne 29. 12. 2015 městský soud vrátil správní spis (resp. jeho část, kterou měl k dispozici) stěžovateli.

[24] Následně byla ve věci podána kasační stížnost a dne 7. 1. 2016 požádal zdejší soud stěžovatele o předložení správního spisu. V reakci na to přípisem ze dne 19. 2. 2016 stěžovatel

městskému soudu sdělil, že mu byla navrácena pouze část správního spisu, která neobsahovala složku se 123 doklady správního řízení a originál rozhodnutí č. j. 33389/2010-17500 a doručenky k tomuto rozhodnutí, a požádal o její navrácení. Vzhledem k tomu, že na tuto žádost městský soud nereagoval, požádal stěžovatel o zaslání chybějící části znovu přípisem ze dne 11. 4. 2016, kdy mu bylo ze strany městského soudu oznámeno, že chybějící část spisu se prozatím nepodařilo dohledat. Dne 14. 6. 2016 zaslal stěžovatel žádost o chybějící část spisu předsedovi městského soudu, přičemž mu bylo dne 17. 6. 2016 sděleno, že hledaná část správního spisu se u městského soudu nenachází. Nejvyšší správní soud následně zrušil rozsudek městského soudu ze dne 1. 12. 2015 a věc opětovně vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. Současně městskému soudu zaslal zpět tu část správního spisu, která mu byla předložena [tj. vyjma nedohledané části spisového materiálu obsahující 123 dokladů správního řízení, originál rozhodnutí č. j. 33389/2010-17500 a doručenky k tomuto rozhodnutí, (k tomu nutno podotknout, že Nejvyšší správní soud v předchozím řízení rozhodoval čistě o právních otázkách, pro jejichž zodpovězení nebyly skutečnosti obsažené v chybějící části spisové dokumentace relevantní)].

[25] Ve věci následně proběhlo u městského soudu další ústní jednání a byl vydán rozsudek nyní napadený kasační stížností. Ze soudního spisu městského soudu přitom není patrné, že by chybějící část správního spisu byla dohledána a současně nic nenasvědčuje tomu, že by z této části spisu městský soud při svém rozhodování vycházel (naopak je patrné, že tomu tak nebylo). V nynějším řízení o kasační stížnosti pak byla Nejvyššímu správnímu soudu předána část správního spisu obsahující toliko projektovou dokumentaci, zbývající část spisu týkající se průběhu správního řízení však kasačnímu soudu předložena nebyla. Stěžovatel pak Nejvyššímu správnímu soudu zaslal kopie některých listin z nedohledané části správního spisu, a sdělil, že kopie úplného spisového materiálu již nemá k dispozici.

[26] Z výše popsaného průběhu soudního řízení je tedy zřejmé, že v době vydání nyní napadeného rozsudku městský soud skutečně neměl část správního spisu obsahující 123 listin vztahujících se k průběhu správního řízení. Poté, co bylo dne 1. 10. 2015 odročeno první ústní jednání ve věci za účelem doplnění správního spisu, totiž příslušná část správního spisu nebyla již nikdy dohledána - městskému soudu byly v reakci na výzvu k předložení chybějící části spisu zaslány pouze kopie některých listin (odvolání žalobkyně a rozhodnutí odvolacího orgánu). O další rekonstrukci nedohledaného správního spisu se městský soud již nepokusil a ve věci rozhodoval za situace, kdy tuto část spisu neměl k dispozici. Kopie některých dalších listin pak byly zaslány až dne 5. 9. 2018 zdejšímu soudu v rámci řízení o kasační stížnosti.

[27] Jak přitom bylo uvedeno výše, v posuzované věci městský soud kladl k tíži stěžovatele, že ze správního spisu nelze nic zjistit o průběhu správního řízení, v důsledku toho pak přisvědčil žalobním námitkám, že žalobkyně nebyla řádně poučena o svých procesních právech a že správní úřady s ní nejednaly v souladu se zásadou součinnosti. Tento postup městského soudu, který své pochybení spočívající ve ztrátě části spisového materiálu v důsledku kladl k tíži stěžovatele, však nelze akceptovat. Pro posouzení uvedených námitek bylo nezbytné mít k dispozici správní spis v takovém rozsahu, v jakém byl v průběhu správního řízení shromážděn a z něhož při svém rozhodování stěžovatel vycházel. To platí tím spíše, pokud chybějící část správního spisu obsahuje právě doklady o procesním postupu stěžovatele vůči účastníkům správního řízení, který je mezi stranami sporný. Jestliže městský soud nekonfrontoval tvrzení účastníků soudního řízení s úplným správním spisem, resp. je konfrontoval pouze s dílčí částí spisu, jejíž vypovídací hodnota je omezená, nelze považovat přezkum postupu správního orgánu před vydáním napadeného správního rozhodnutí za řádně provedený. V důsledku toho trpí řízení před ním vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že za nastalé procesní situace, kdy řízení před městským soudem sice trpělo uvedenou vadou, nicméně jeho závěr o nedostatečném

pokračování

odůvodnění napadeného správního rozhodnutí ob stojí, by bylo v rozporu se zásadou procesní ekonomie napadený rozsudek rušit. Městskému soudu by totiž následně nezbývalo, než napadené správní rozhodnutí opětovně zrušit. Nejvyšší správní soud proto ponechal výrokovou část napadeného rozsudku nedotčenou, a pouze korigoval argumentaci obsaženou v jeho odůvodnění.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[28] Lze tedy shrnout, že i přes vadu řízení před městským soudem spočívající v tom, že soud při svém rozhodování vycházel z neúplného správního spisu, ob stojí jeho závěr o nedostatečném odůvodnění žalobou napadeného správního rozhodnutí. Stěžovatel se měl výše uvedenými odvolacími námitkami zabývat a řádně je vypořádat v rozhodnutí o odvolání, což však neučinil. Pokud jde o žalobní námitky týkající se poučení žalobkyně a procesního postupu správního orgánu prvního stupně, z důvodu ztráty části správního spisu neob stojí závěr městského soudu o jejich důvodnosti. Je však nutno připomenout, že uvedenými skutečnostmi je stěžovatel v řízení o odvolání povinen se zabývat z úřední povinnosti. Pokud tedy žalobkyně skutečně nebyla v rámci správního řízení řádně o svých procesních právech poučena, či s ní správní orgán prvního stupně nejednal v souladu se zásadou součinnosti, je třeba k tomu v rámci odvolacího řízení přihlídnout bez ohledu na to, zda žalobkyně takovou námitku v odvolání uplatnila; přitom je nutno vycházet z úplného správního spisu.

[29] S poukazem na shora uvedené důvody tedy Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1, *in fine*, s. ř. s.).

[30] Soud také rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobkyně měla naopak ve věci plný úspěch, a proto jí Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení. Žalobkyně prostřednictvím své právní zástupkyně učinila jeden úkon právní služby podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a to vyjádření ke kasační stížnosti. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, 3 100 Kč a podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, celkem tedy 3 400 Kč. Protože zástupkyně žalobkyně je plátkyní daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o částku 714 Kč odpovídající dani, kterou je zástupkyně povinna z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. Žalobkyni se tedy přiznává náhrada nákladů řízení spočívajících v odměně, hotových výdajích a dani z přidané hodnoty zástupkyně v celkové výši 4 114 Kč. K zaplacení náhrady nákladů řízení byla stěžovateli stanovena přiměřená lhůta v délce jednoho měsíce.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.)

V Brně 11. dubna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín  
předseda senátu