



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**  
**JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudce zpravodaje JUDr. Tomáše Langáška a soudkyně Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **obec Němčovice**, se sídlem Němčovice 37a, Břasy I, PSČ 338 24, zastoupené Mgr. Romanem Seidlerem, advokátem, se sídlem Malická 11, Plzeň, PSČ 301 00, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, PSČ 117 05, týkající se řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 14062/2009-14130 ze dne 16. června 2009, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. března 2013, č. j. 5 Ca 129/2009 - 50,

**takto:**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. března 2013, č. j. 5 Ca 129/2009 - 50, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství č. j. 14062/2009-14130 ze dne 16. června 2009 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v celkové výši 23 491 Kč k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Romana Seidlera, advokáta, se sídlem Plzeň, Malická 11, PSČ 301 00, do jednoho měsíce od právní moci rozsudku.

**Odůvodnění:**

**I.**

**Vymezení případu**

[1] Za účelem zařazení do programu zalesňování navrhla žalobkyně v zalesňovacím projektu z června 2004 výsadbu borovice lesní a dubu zimního (letního) na pozemcích p. č. 187, 188, 189 a 190 v katastrálním území Němčovice, obec Němčovice, okres Rokycany. Rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 1. června 2005 č. j. 12/2005/10020 byla žalobkyně zařazena do programu na podporu zalesňování zemědělské půdy od roku 2005 pro půdní blok č. 800-1050-5813 o výměře 1,0100 ha (jehož výměra odpovídala výměře pozemků p. č. 187, 188 a 189) a pro půdní blok č. 800-1050-5815 o výměře 0,2957 ha (jehož výměra odpovídala výměře pozemku p. č. 190).

[2] V oznámení o zalesnění zemědělské půdy ze dne 24. června 2005 (dále jen „oznámení o zalesnění“) deklarovala žalobkyně, že došlo k zalesnění tak, že celková deklarovaná plocha listnatých dřevin činila 0,3916 ha a celková deklarovaná plocha jehličnatých dřevin činila 0,9141 ha, v součtu 1,3057 ha.

[3] Rozhodnutím SZIF ze dne 19. června 2006 č. j. SZIF/2006/0234290 byla žalobkyni poskytnuta dotace v rámci programu na podporu zalesnění zemědělské půdy pro rok 2005 v celkové výši 103 670,60 Kč, z toho ve výši 36 027,20 Kč na založení lesního porostu listnatými dřevinami a ve výši 67 643,40 Kč na založení lesního porostu jehličnatými dřevinami pro půdní blok č. 800-1050 5813 a půdní blok č. 800-1050 5815.

[4] Dne 25. února 2008 proběhla kontrola založení lesního porostu na místě. U žalobkyně byly zjištěny nesrovnalosti ve výměře plochy deklarované pro poskytnutí dotace a plochy, která byla dle kontrolního zjištění skutečně zalesněna. Proti protokolu o kontrole č. 275/200/07/2008 podala žalobkyně námitky, které byly rozhodnutím SZIF ze dne 23. května 2008 č. j. SZIF/2008/0166700 zamítnuty. Následně bylo přípisem ze dne 21. srpna 2008 č. j. SZIF/2008/0219760 sp. zn. 2008/Z1300/0000563 zahájeno řízení o vrácení části poskytnuté dotace a žalobkyně byla v souladu s § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, vyzvána ve lhůtě do 12. září 2008 k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

[5] Rozhodnutím č. j. SZIF/2008/0246500 ze dne 26. září 2008 uložil SZIF žalobkyni povinnost vrátit dotaci ve výši 13 838 Kč odpovídající rozdíl mezi celkovou výší poskytnuté dotace deklarované plochy osázených listnatých porostů a dotací, která jí měla být poskytnuta vzhledem ke zjištěné výměře osázených listnatých porostů. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání ze dne 15. října 2008.

[6] Rozhodnutím č. j. 40847/2008-14130 ze dne 29. ledna 2009 rozhodlo Ministerstvo zemědělství jako odvolací orgán tak, že se rozhodnutí č. j. SZIF/2008/0246500 ze dne 26. září 2008 ruší a věc se vrací k novému projednání a rozhodnutí. Dle odvolacího orgánu kontrola na místě řádně nezjistila stav věci a soulad se zalesňovacím projektem, neboť v kontrolním protokolu chybí zákres ploch zalesněných a nezalesněných a porovnání stavu zalesnění s projektem. Nadto dané rozhodnutí není v souladu se závěry kontroly na místě, neboť výše vratky odpovídá pouze zjištěným nesrovnalostem ve výměře jehličnatých, a nikoliv též listnatých dřevin. Navíc požadovaná výše vratky není v souladu s čl. 50 a 51 nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení“).

[7] Rozhodnutím ze dne 23. března 2009 č. j. SZIF/2009/0119005 uložil SZIF žalobkyni povinnost vrátit dotaci v plné výši 103 670,60 Kč, neboť rozdíl mezi deklarovanou plochou a zalesněnou plochou zjištěnou při kontrole činil více jak 20 % zjištěné plochy ve smyslu článku 51 nařízení. SZIF znovu porovnal údaje uvedené v kontrolním protokolu a v oznámení o zalesnění. Zjistil, že rozdíl mezi deklarovanou a zjištěnou výměrou u jehličnatých porostů činí 0,19 ha a u listnatých porostů 0,20 ha. Z podkladových materiálů, včetně fotodokumentace, podle SZIF jednoznačně vyplývá nedodržení výměry, která měla být osázena podle oznámení o zalesnění, nebylo tak nutné provést novou kontrolu na místě.

[8] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání ze dne 6. dubna 2009, jež však Ministerstvo zemědělství rozhodnutím ze dne 16. června 2009 č. j. 14062/2009-14130

zamítlo a rozhodnutí SZIF potvrdilo. Toto rozhodnutí Ministerstva zemědělství (dále jen „napadené rozhodnutí“) napadla žalobkyně žalobou ze dne 13. srpna 2009 podanou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). V žalobě obsáhle rekapitulovala průběh předchozího řízení a namítala, že rozhodnutí o povinnosti vrátit předmětnou dotaci nemá oporu v zákoně. Uplatnila rovněž námitku, že jí v řízení před prvostupňovým správním orgánem nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

[9] Městský soud žalobu rozsudkem ze dne 22. března 2013 č. j. 5 Ca 129/2009-50 zamítl. V odůvodnění městský soud odkázal na příslušné články nařízení, na jejichž základě bylo vydáno rozhodnutí o povinnosti vrátit předmětnou dotaci a provedena neohlášená kontrola na místě. K námitce, že žalobkyni nebyla dána možnost vyjádřit se před vydáním rozhodnutí k jeho podkladům, městský soud uvedl, že vzhledem ke skutečnosti, že spisový materiál od okamžiku vydání výzvy žalobkyně k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ze dne 21. srpna 2009, tj. při zahájení řízení, nebyl dále doplňován, nebyla žalobkyně zkrácena na svých právech co do možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Městský soud dále nevyhověl návrhu provést důkaz účastnickou výpovědí starosty obce Němčovice, neboť by nic nemohla změnit na prokázaných skutečnostech.

## II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[10] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včasnou kasační stížnost, v níž navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu ze dne 22. března 2013 č. j. 5 Ca 129/2009-50 (dále jen „napadený rozsudek“) z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[11] Stěžovatelka konkrétně namítala, že prvostupňový orgán nerespektoval právní názor vyjádřený v kasačním rozhodnutí odvolacího orgánu, neprovedl novou kontrolu na místě samém a dostatečně nezjistil skutkový stav věci. Nesprávným měřením SZIF dospěl k rozdílům větším než 20 % mezi vykázanou a zjištěnou plochou předmětných půdních bloků. Půdní bloky zaznamenané v registru půdy nemají pevné hraniční body, v jejich zaměření existovaly chyby. Těmito námitkami se však městský soud vůbec nezabýval. Městský soud dle stěžovatelky uvádí, že v době podání žádosti již byly plochy předmětných půdních bloků zalesněny, zároveň však uvádí, že se na plochách nenacházely žádné sazenice. Uvedené způsobuje nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí. Městský soud měl rovněž vyhovět návrhu stěžovatelky na provedení výsledku starosty. Městský soud dále nesprávně posoudil námitku o porušení práva stěžovatelky vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu.

[12] Ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. července 2013 žalovaný odkázal na své vyjádření k žalobě. Žalovaný dále doplnil, že při poskytování dotací na zalesněnou půdu se vychází z evidence půdy dle užívatelských vztahů v podobě půdních bloků/dílů v evidenci půdy podle užívatelských vztahů (LPIS), přičemž se nepřihlíží k údajům o výměře parcel a druhů pozemků v katastru nemovitostí. K možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí žalovaný uvedl, že spis nebyl po vydání kasačního rozhodnutí v odvolacím řízení dále doplňován. Z tohoto důvodu nebyla stěžovatelka vyzvána k seznámení se s obsahem spisu.

[13] Na návrh stěžovatelky Nejvyšší správní soud usnesením č. j. 6 As 81/2013-51 ze dne 21. srpna 2013 přiznal kasační stížnosti odkladný účinek.

## III.

## Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., byv vázán rozsahem a důvody, které stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] neshledal důvodnou a s ohledem na systematiku důvodů kasační stížnosti se předtím, než by posuzoval zákonnost napadeného rozsudku dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., nejprve zabýval namítaným důvodem vad řízení před správními orgány dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[15] Stěžovatelka v řízení před městským soudem a v kasační stížnosti uplatnila námitku porušení § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně namítala, že jí správní orgán prvního stupně nedal možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, čímž ji zbavil možnosti navrhnout nové důkazy, popř. vyjádřit své stanovisko do vydání rozhodnutí. Nejvyšší správní soud po přezkoumání napadených rozhodnutí shledal tuto kasační námitku důvodnou.

[16] Dle § 89 odst. 2 správního řádu 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.*“ Z uvedeného ustanovení tak vyplývá, že přezkum řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, z hlediska jeho souladu s právními předpisy přezkoumává správní orgán v odvolacím řízení v plném rozsahu s výjimkou nepodstatných procesních vad. Souladem procesní stránky řízení s právními předpisy se rozumí i soulad obsahu rozhodnutí a průběhu řízení se základními zásadami činnosti správních orgánů podle § 2 až 8 správního řádu (srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 758-759).

[17] Podle § 36 odst. 3 správního řádu „*nestanoví-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.*“ Obdobnou právní úpravu obsahoval i § 33 odst. 2 správního řádu z roku 1967, a lze proto v této souvislosti vycházet i z judikatury vztahující se k předchozí procesní úpravě správního řízení. Ústavní soud v nálezu ze dne 3. března 2005 sp. zn. II. ÚS 329/04 (N 39/36 SbNU 427) uvedl, že „*je porušením principu právního státu, který je zakotven v čl. 1 Ústavy České republiky, a práva na soudní ochranu a na soudní přezkum, vyplývajícího z čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny, pokud správní orgán nedá účastníku řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí a ke způsobu jejich zjištění ve smyslu § 33 odst. 2 správního řádu, a soud v rámci přezkumu správního rozhodnutí k této okolnosti nepřihlídně.*“ Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 A 152/2002-41 ze dne 17. prosince 2003, konstatoval, že „*myslem ustanovení § 33 odst. 2 správního řádu je umožnit účastníku řízení, aby ve fázi před vydáním rozhodnutí mohl uplatnit své výhrady k podkladu rozhodnutí a ke způsobu jeho zjištění, resp. aby mohl učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“

[18] V rozsudku č. j. 8 Afs 21/2009-243 ze dne 26. února 2010, publ. pod č. 2073/2010 Sb. NSS, se Nejvyšší správní soud vyjádřil k časovému okamžiku, kdy má být účastník vyzván k vyjádření. „*Není samo o sobě porušením § 36 odst. 3 správního řádu z roku 2004, pokud správní orgán souběžně s oznámením o zahájení správního řízení stanoví jednak lhůtu, ve které lze navrhovat důkazy a činit jiné návrhy, a rovněž následnou lhůtu, ve které se účastníci mohou vyjádřit k podkladům rozhodnutí. Vždy je třeba zkoumat, zda poté, kdy účastník v souladu s poučením postupoval, byl správní spis následně doplňován či nikoli, a zda tak účastník měl faktickou možnost se s úplným správním spisem seznámit.*“

[19] Ve správním spise sp. zn. 2008/Z1300/0000563, který byl zdejšímu soudu předložen žalovaným, je založen originál přípisu ze dne 21. srpna 2008 č. j. SZIF/2008/0219760, kterým byla stěžovatelka informována o zahájení řízení o vratce a byla jí současně dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí ve věci ve lhůtě do 12. září 2008. Dle názoru žalovaného, s jehož názorem se ztotožnil i městský soud v napadeném rozsudku, od tohoto data již spis nebyl dále doplňován a nebylo důvodné (znovu) vyzývat stěžovatelku k vyjádření se k podkladům rozhodnutí.

[20] Jak bude z dalšího výkladu zřejmé, toto tvrzení dílem neodpovídá skutečnosti, dílem je ze správního spisu neověřitelné a v kontextu specifických okolností, jež řízení provázely, je lze označit za zavádějící.

[21] Po vydání prvostupňového rozhodnutí SZIF č. j. SZIF/2008/0246500 ze dne 26. září 2008 totiž žalovaný rozhodnutím č. j. 40847/2008-14130 ze dne 29. ledna 2009 prvostupňové rozhodnutí k odvolání stěžovatelky zrušil a věc vrátil k novému projednání mimo jiné z důvodu, že kontrola na místě řádně nezjistila skutkový stav věci s tím, že je třeba provést novou kontrolu na místě a doplnit podklady rozhodnutí. Nic z toho však skutečně nebylo. Prvostupňový orgán pokyny odvolacího správního orgánu nerespektoval a novou kontrolu na místě neprovedl s odůvodněním, že z podkladů kontroly, zejména z fotodokumentace, vyplývá, že skutkový stav byl zjištěn dostatečně. Aniž by vůči stěžovateli učinil nějaký úkon, rozhodl ve věci znovu rozhodnutím ze dne 23. března 2009 č. j. SZIF/2009/0119005. Proti tomuto rozhodnutí se stěžovatelka opět odvolala. Žalovaný odvolací orgán se tentokrát s prvostupňovým rozhodnutím ztotožnil, napadeným rozhodnutím ze dne 16. června 2009 odvolání zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění žalovaný jako odvolací orgán uvedl, že si „vyžádal od SZIF všechny přílohy protokolu z kontroly. Byly doloženy fotografie zalesněných půdních bloků a výřez mapy LPIS... Na základě předložené dokumentace, která nebyla odvolacímu orgánu k dispozici v odvolacím řízení proti původnímu rozhodnutí SZIF, odvolací orgán konstatuje, že kontrola na místě řádně zjišťovala skutkový stav věci.“

[22] Také ve svém vyjádření k žalobě ze dne 13. listopadu 2009 žalovaný konstatoval, že „v novém řízení byly doloženy fotografie zalesněných půdních bloků pořízené při kontrole a výřez mapy LPIS. ... Na základě předložené dokumentace, která nebyla odvolacímu orgánu k dispozici v odvolacím řízení proti původnímu rozhodnutí SZIF, odvolací orgán konstatoval, že kontrola na místě řádně zjišťovala skutkový stav věci a soulad s projektem na zalesnění.“ V tomtéž vyjádření však žalovaný uvedl, že „v dalším řízení nebylo prováděno žádné další dokazování, spis nebyl doplňován, nebyla provedena nová kontrola, nebylo nutno účastníka řízení seznamovat znovu s materiály, které mu byly již jednou známy. Ani odvolací orgán nedoplňoval spis žádnými doklady, bylo rozhodováno pouze na základě již existujících skutečností.“ Tvrzení o úplnosti správního spisu žalovaný zopakoval i ve vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 4. července 2013.

[23] Nejvyšší správní soud ve vyjádření žalovaného shledává rozpory, neboť na jedné straně žalovaný tvrdí, že spis byl v době vydání výzvy k seznámení se s podklady rozhodnutí, tj. od počátku úplný, na straně druhé žalovaný současně připouští, že spis byl oproti prvnímu odvolacímu řízení doplněn o fotografie zalesněných půdních bloků pořízených při kontrole na místě. Přitom na existenci fotografií ve spise, jež původně k dispozici neměl, založil žalovaný změnu svého právního názoru, o něž opřel požadavek doplnění skutkového stavu věci, provedení nové kontroly na místě a doplnění podkladů rozhodnutí, oproti původnímu odvolacímu rozhodnutí.

[24] Vzhledem k těmto rozporům Nejvyšší správní soud konstatuje, že povinnost prokázat, že účastníkovi byla fakticky dána možnost se seznámit s úplným správním spisem a vyjádřit se ke všem shromážděným podkladům rozhodnutí, stíhá správní orgán, který vede řízení.

Skutečnost, že správní orgán nemůže prokázat, že spis již dále nebyl doplňován o další podklady, popř. že stěžovatel nebyl vyzván k vyjádření se k případným novým důkazům, jde tedy plně k tíži správního úřadu a nikoli k tíži adresáta správního rozhodnutí.

[25] Nejvyšší správní soud rozpory ve vyjádření žalovaného konfrontoval s dokumenty obsaženými ve správním spise. S ohledem na kvalitu předloženého spisu Nejvyšší správní soud podotýká, že dle § 17 správního řádu každý spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a veškeré další písemnosti, které se vztahují k dané věci, nestanoví-li zákon jinak. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Afs 58/2009-541 ze dne 31. března 2010, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS). Dané pravidlo rozvádí zásadu spisového pořádku, resp. zásadu řádného vedení spisu, jejíž význam byl znám již v dobách římského impéria v podobě zásady „*quod non est in actis, non est in mundo*“ (co není ve spisech, není na světě). V současné době je tato zásada zakotvena v mnohých mezinárodních či unijních dokumentech, např. v podobě čl. 24 Evropského kodexu řádné správní praxe Evropské unie schváleném Evropským parlamentem dne 6. září 2001.

[26] V nyní projednávané věci je především nutno kritizovat úroveň vedení předloženého spisu, což ostatně souvisí i s rozporů ve vyjádření žalovaného, zda část spisového materiálu v podobě fotodokumentace byla do spisu vložena dodatečně či ve spise byla přítomna již v době vydání výzvy ze dne 21. srpna 2008. Téměř veškeré dokumenty vztahující se k době před zahájením řízení o vratec přede dnem 21. srpna 2008, které dle argumentace žalovaného tvořily rozhodující podklady pro meritorní posouzení uvedeného případu, jsou v předloženém spise obsaženy v podobě černobílých fotokopíí. Jednotlivé listy spisu nejsou nijak svázané, nebo alespoň konsekutivně číslovány a není na nich uvedeno datum vložení do spisu. Ve změti předložených fotokopíí se ve spise nacházejí rovněž černobílé fotokopie fotografií zobrazující zalesnění půdních bloků. Vzhledem k absenci jakéhokoli popisu jednotlivých listů nelze určit, zda fotokopie fotografií byly v době vydání výzvy k vyjádření se k podkladům rozhodnutí ve spise založeny např. v podobě přílohy některého z vložených dokumentů a zda vůbec stěžovatelka měla skutečně možnost se seznámit s uvedenými podklady. Uvedené rozpory nevyvrátil ani kusý soupis správního spisu, který obsahoval pouze údaj „*Výsledky Kontroly na místě z 11. 7. 08 + 11 příloh*“, které měly být do spisu vloženy 21. srpna 2008, aniž by soupis tyto přílohy dále specifikoval.

[27] Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že v důsledku nedodržení zásady spisového pořádku a rovněž v důsledku přítomnosti rozporů v následných vyjádřeních žalovaného žalovaný správní orgán nebyl schopen prokázat, že stěžovatelce byla dána možnost realizovat své právo vyjádřit se před vydáním rozhodnutí ke všem podkladům, jež měl prvostupňový správní orgán k dispozici pro rozhodování.

[28] Nadto předložený správní spis obsahoval originál interního sdělení SZIF – „žádosti o provedení KNM“ ze dne 24. února 2009, tj. z období po zrušení prvního rozhodnutí odvolacím správním orgánem, jehož prostřednictvím byl v návaznosti na rozhodnutí odvolacího orgánu ředitel odboru systémové kontroly SZIF požádán o provedení nové kontroly na místě, která ověří skutečnosti zpochybněné rozhodnutím odvolacího orgánu. Přípisem – interním sdělením SZIF ze dne 13. března 2009 ředitel odboru systémové podpory SZIF odpověděl, že nová fyzická kontrola na místě provedena nebude, neboť kontrola posoudila projekt zalesnění v souladu se skutečností. Z podkladů kontroly, včetně fotodokumentace, pak jednoznačně vyplývá nedodržení výměry, která měla být osázena dle podaných žádostí. Ve spise je dále založena interní e-mailová komunikace ze dne 19. března 2009 adresovaná právníku SZIF,

z níž plyne, že odbor „PP a environmentálních podpor“ SZIF provedl úpravu svého stanoviska a zjistil rozdíl mezi deklarovanou a zjištěnou výměrou „*u jehličnanů i listnáčů nad 20 %, takže vychází nulová dotace a obec by měla vrátet celkovou dotaci*“. Dále již ve spise následuje nové rozhodnutí prvostupňového orgánu ze dne 23. března 2009, jímž byla stěžovatelce uložena povinnost vrátit celou dotaci ve výši 103 670,60 Kč.

[29] Není tedy přísně vzato pravda, že spis nebyl po zahájení řízení, resp. po prvním zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu doplňován. Zmiňované přípisy jsou sice interní komunikací, pokud by však byla stěžovatelce poskytnuta možnost se s nimi v rámci studia spisu seznámit, pochopila by z nich, že pokyny odvolacího orgánu prvostupňový správní orgán pravděpodobně nesplní a že řízení směřuje bez dalšího k vydání nového rozhodnutí, jímž bude stěžovatelce uložena povinnost 100% vratky dotace, tj. v ještě větším rozsahu než v rozhodnutí původním. V této souvislosti Nejvyšší správní soud připomíná, že povinnost dát účastníku možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí dle § 36 odst. 3 správního řádu není samoučelná a má spojitost zejména s principem předvídatelnosti správního rozhodnutí pro účastníka řízení. S ohledem na specifické okolnosti tohoto případu stěžovatelka legitimně očekávala, že další postup bude odpovídat pokynům vysloveným ve zrušovacím rozhodnutí odvolacího orgánu ve smyslu § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Již z tohoto důvodu jí měla být podle § 36 odst. 3 správního řádu poskytnuta možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, včetně těch nových, z nichž plyne přesvědčení prvostupňového správního orgánu o úplnosti podkladů pro zjištění skutkového stavu, v protikladu k dříve vyslovenému stanovisku žalovaného jako odvolacího správního orgánu.

[30] Ze všech výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud dospěl ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. k závěru, že v řízení před žalovaným došlo k vadě spočívající v porušení práva stěžovatelky vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. Pro tuto vadu měl napadené správní rozhodnutí zrušit již městský soud.

[31] Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatelky. V daném případě je zřejmé, že rozhodnutí správního orgánu mělo být městským soudem pro nezákonnost zrušeno a že nepřichází v úvahu jakékoliv doplnění řízení či vypořádání dalších žalobních námitek městským soudem. Městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze svým novým rozsudkem přenesl závazný právní názor správnímu orgánu. Nejvyšší správní soud proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení, neboť podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí žalovaného. Žalovanému také podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc prostřednictvím městského soudu vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odstavce 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným. V novém řízení žalovaný uspořádá spisový materiál v souladu se zásadou spisového pořádku, a následně umožní stěžovatelce realizovat procesní práva v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu.

[32] S ohledem na důvod vyhovění kasační stížnosti se již Nejvyšší správní soud dále nezabýval dalšími námitkami stěžovatelky.

#### IV. Náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o věci rozhodl, proto musí rozhodnout též o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s., aplikovaného na základě § 120 s. ř. s., má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelce náleží náhrada za uhrazený soudní

poplatek v řízení před městským soudem dle § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, položky 14a bodu 2 písm. a) sazebníku soudních poplatků ve znění účinném do 31. 12. 2010, ve výši 2000 Kč. Za návrh na přiznání odkladného účinku stěžovatelka nic neplatila. V řízení před Nejvyšším správním soudem stěžovatelce náleží náhrada za uhrazený soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč dle položky 19 sazebníku a za v pořadí druhý návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč dle položky 20 sazebníku v platném znění; náhradu za soudní poplatek za první návrh na přiznání odkladného účinku ve výši 1 000 Kč Nejvyšší správní soud stěžovatelce z důvodů zvláštního zřetele hodných nepřiznal (§ 60 odst. 7 s. ř. s.), neboť jak plyne z jeho usnesení č. j. 6 As 81/2013-7 ze dne 29. května 2013, stěžovatelka si neúspěch této své první žádosti pro neunesení břemene tvrzení a břemene důkazního zavinila sama. Celkem za soudní poplatky tedy stěžovatelce náleží 8 000 Kč.

[34] Stěžovatelka byla ve správním řízení a v obou stupních zastoupena advokátem. Pokud jde o úkony právní služby, soud vycházel ze skutečností zjevných ze soudního spisu. Za zastoupení v řízení před městským soudem přísluší odměna za tři úkony právní služby: 1. převzetí a příprava zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění do 31. prosince 2012; viz čl. II vyhlášky č. 486/2012 Sb., kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů], 2. sepsání žaloby [písemné podání soudu nebo jinému orgánu týkající se věci samé podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012] a 3. účast na jednání soudu dne 22. března 2013 od 10:30 do 11:45 [účast při úkonu správního nebo jiného orgánu, účast na jednání před soudem nebo jiným orgánem, a to každé započaté dvě hodiny podle § 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu, ve znění od 1. ledna 2013]. Návrh na přiznání odkladného účinku byl učiněn spolu s žalobou, a proto ho Nejvyšší správní soud za samostatný úkon právní služby nepovažoval [§ 11 odst. 2 písm. a) *a contrario* advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012]. Za zastoupení v řízení před Nejvyšším správním soudem přísluší odměna za jeden úkon právní služby, a to za sepsání kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění od 1. ledna 2013]. První návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti učiněný spolu s kasační stížností se za samostatný úkon právní služby nepovažuje, neboť byl učiněn přímo s kasační stížností [§ 11 odst. 2 písm. a) *a contrario* advokátního tarifu, ve znění od 1. ledna 2013]. Za sepsání druhého návrhu na přiznání odkladného účinku ze dne 30. července 2013 Nejvyšší správní soud ze stejných důvodů, jaké jsou uvedeny na konci předchozího odstavce, odměnu nepřiznal.

[35] Celkem jde tedy o dva úkony právní služby dle advokátního tarifu ve znění do 31. prosince 2012 a dva úkony právní služby dle advokátního tarifu v platném znění. Odměna za jeden úkon právní služby činí podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu, ve znění do 31. prosince 2012, 2 100 Kč, resp. podle § 7 bodu 5, aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, v platném znění, 3 100 Kč po 1. lednu 2013. Podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu je třeba k ní v obou případech přičíst 300 Kč na úhradu hotových výdajů, s výjimkou úkonu spočívajícího v účasti na jednání soudu.

[36] Za úkon právní služby spočívající v účasti advokáta na jednání městského soudu dne 22. března 2013 advokátu náleží kromě odměny za úkon právní služby též náhrada za promeškaný čas dle § 14 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu za čas strávený cestou do místa jednání a zpět v rozsahu čtyř půlhodin, tedy dle § 14 odst. 3 advokátního tarifu 400 Kč. Dle § 13 odst. 1 ve spojení s § 13 odst. 4 advokátního tarifu náleží advokátu za účast na jednání též náhrada cestovních výdajů vypočítaných na základě § 13 odst. 4 advokátního tarifu dle zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Dle § 157 a § 158 zákoníku práce



přísluší advokátu za každý 1 km jízdy základní náhrada a náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu. Sazba základní náhrady za 1 km jízdy podle § 157 odst. 4 zákoníku práce a § 1 vyhlášky č. 472/2012 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 (dále jen „vyhláška“), činí u osobních silničních motorových vozidel nejméně 3,60 Kč, Nejvyšší správní soud proto zvolil tuto hodnotu. Dle údajů z advokátem předloženého technického průkazu je palivem advokátem použitého vozidla motorová nafta. Advokát v řízení neprokázal cenu pohonné hmoty dokladem o nákupu, proto je tato cena určena v souladu s § 4 vyhlášky, dle kterého činí výše průměrné ceny za 1 litr pohonné hmoty 36,50 Kč u motorové nafty. Dle údajů z technického průkazu vozidla činila průměrná spotřeba automobilu 6,2 l na 100 km. Dle údajů ze serveru mapy.cz činila délka jednotlivé trasy ze sídla advokáta do sídla městského soudu 94 km. Advokátu tak přísluší jako náhrada cestovních výdajů za trasu 2 x 94 km základní náhrada ve výši 676,80 Kč a náhrada výdajů za spotřebovanou pohonnou hmotu ve výši 425,44 Kč.

[37] Právnímu zástupci tedy náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 2 400 Kč za dva úkony právní služby dle advokátního tarifu ve znění do 31. prosince 2012, resp. 3 400 Kč za jeden úkon právní služby dle advokátního tarifu ve znění od 1. ledna 2013 a odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 4 202,24 Kč za 1 úkon právní služby dle advokátního tarifu ve znění od 1. ledna 2013, tj. celkem 12 802,24 Kč.

[38] Protože zmocněný advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se tento nárok o 21% daň, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, na celkovou částku 15 491 Kč.

[39] Celkovou náhradu nákladů řízení pro stěžovatelku tedy představuje částka 23 491 Kč. K jejímu uhrazení byla stanovena přiměřená lhůta jednoho měsíce.

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

V Brně dne 18. prosince 2013

JUDr. Bohuslav Hnízdl  
předseda senátu