



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **J. L.**, zastoupený Mgr. Janem Lipavským, advokátem se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 5 A 61/2017 – 27,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2019, č. j. 5 A 61/2017 – 27, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 6. 3. 2017, č. j. 8297/2017-MZE-14141, **se zrušuje** a věc se **vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti v celkové výši 14 800 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce Mgr. Jana Lipavského, advokáta.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný svým rozhodnutím ze dne 6. 3. 2017, č. j. 8297/2017-MZE-14141, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále

jen „SZIF“) ze dne 9. 1. 2017, č. j. SZIF/2017/0008604. Posledně uvedeným rozhodnutím SZIF zamítl žádosti žalobce o poskytnutí platby pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí a o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy pro rok 2016.

[2] Nosným důvodem rozhodnutí správních orgánů bylo, že žalobce nesplnil podmínku, aby byl „*zemědělským podnikatelem podle zákona o zemědělství*“ dle § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění rozhodném pro projednávanou věc (do 28. 2. 2017) – dále jen „*nařízení vlády č. 50/2015 Sb.*“.

[3] Žalobce brojil proti rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „*městský soud*“) rozsudkem ze dne 30. 1. 2019, č. j. 5 A 61/2017 – 27, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Konstatoval přitom, že pro posouzení podmínky pro poskytnutí přímé platby žalobci je klíčové, zda vnitrostátní právní úprava odpovídá přímo aplikovatelnému nařízení EU č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 (dále jen „*nařízení o přímých platbách*“).

[5] Dále městský soud uvedl, že zemědělská politika EU je zaměřena na zajištění produkce potravin, jejich export, rozvoj zemědělství a venkova a zabezpečení životní úrovně zemědělců. Hlavním zájmem je zde fungování a rozvoj vnitřního trhu se zemědělskými produkty. Cílená, dlouhodobá a soustavná aktivita osob působících v zemědělství je jedním z předpokladů fungování a rozvoje zemědělství. Naopak nahodilé a systémově nezakotvené působení v této oblasti postrádá z dlouhodobého hlediska perspektivu kontinuity jako jedné z podmínek jejího fungování a rozvoje.

[6] Městský soud z výše uvedeného dovodil, že požadavek českých vnitrostátních předpisů (nařízení vlády č. 50/2015 Sb.) na výkon zemědělské činnosti v režimu podnikání je opodstatněný, neboť podnikání v sobě zahrnuje prvek soustavnosti a dlouhodobě vykonávané činnosti. Vnitrostátní restrikce, vylučující z možnosti žádat o přímé platby „nepodnikatele“, nevybočuje z diskreční pravomoci členského státu umožňující vymezit konkrétní podmínky pro poskytování přímých plateb. Tento závěr nepřímě plyne i z vyjádření Evropské komise, které žalovaný předložil spolu s vyjádřením k žalobě a podle něhož podmínka „*zemědělského podnikatele*“ není v rozporu s cíli, které nařízení o přímých platbách sleduje. Podle městského soudu český překlad pojmu „*holding*“ (jako „*podnik*“) dle čl. 4 nařízení o přímých platbách není stěžejní pro posouzení souladu vnitrostátní právní úpravy s tímto nařízením, neboť vnitrostátní úprava respektuje účel sledovaný unijním právem a má oporu v čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách.

[7] Rozsudek městského soudu napadá žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje formálně pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[8] Úvodem stěžovatel zdůrazňuje, že je majitelem malé ekofarmy a jeho hlavní ekonomickou činností je ekologická a samozásobitelská zemědělská činnost, respektive „*obhospodařování zemědělské půdy s právním statusem zemědělského nepodnikatele*“. Podmínku dle § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb. (viz odstavec [2] výše) označuje za „*neplatnou a nepoužitelnou*“ pro rozpor s nařízením o přímých platbách.

[9] Stěžovatel uvedený názor odůvodňuje následovně. Předně se vymezuje proti nepřesné citaci bodu 10 preambule nařízení o přímých platbách v napadeném rozsudku. V kasační stížnosti cituje celé toto ustanovení a dodává, že z něho neplyne, že by dotace měly být přiznány pouze osobám podnikajícím v zemědělství. Naopak z něj plyne, že dotace nemají být poskytovány osobám, které nechávají pozemky ležet ladem a osobám, které podnikají, avšak v jiné oblasti než v zemědělství. Dotace tedy nemají být poskytovány „*nezemědělcům*“ a podnikatelům v jiných oborech.

[10] Stěžovatel dále odkazuje na definice pojmů „*zemědělec*“ v čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení o přímých platbách a „*zemědělský podnik*“ v čl. 4 odst. 1 písm. b) tohoto nařízení. Posledně uvedený pojem slouží pouze jako legislativní zkratka pro vymezení určitého funkčního souboru jmění zemědělce, avšak neimplikuje podmínku, že by „*zemědělský podnik*“ mohl mít toliko podnikatel. Uvedeným je dle stěžovatele popřen výklad městského soudu, že nařízení o přímých platbách stanovuje poskytování plateb toliko pro podnikající zemědělce.

[11] Podle stěžovatele nelze vyloučení nepodnikatelů opřít ani o znění čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách. Toto ustanovení totiž umožňuje vyloučit podporu u osob, jejichž zemědělská činnost tvoří pouze zanedbatelnou část jejich celkové hospodářské činnosti. S ohledem na zmíněný bod 10 preambule nařízení o přímých platbách není účelem tohoto článku umožnit členským státům, aby poskytovaly dotace pouze podnikatelům, ale vyloučit z dotačního prostředí osoby, jejichž předmětem podnikání není primárně zemědělství. Stěžovatel též poukazuje na anglickou verzi čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, která neuvádí termín „*podnikatelský cíl*“, ale „*company object*“, jenž by dle stěžovatele měl být správně přeložen jako „*cíl společnosti*“. Účelem tohoto ustanovení tedy je, aby zemědělské dotace nesloužily jako zdroj financování jiného podnikání, než je podnikání v zemědělství.

[12] Co se týče účelu společné zemědělské politiky, jak jej vymezil městský soud, stěžovatel poukazuje na to, že společná zemědělská politika EU se mění a současnou prioritou není jen zajištění produkce potravin, ale i „*zajištění ochrany životního prostředí, udržitelného zemědělství a produkce potravin v budoucnu*“. Odkazuje dále na body 17, 37 a 42 preambule nařízení o přímých platbách, které se týkají rozvoje venkova a dodržování cílů v oblasti ochrany životního prostředí. Proto jsou podle něj zemědělské dotace v současnosti spíše „*ekologickými*“ dotacemi.

[13] Stěžovatel poté podrobně vysvětluje svoji formulaci v žalobě, podle níž dle čl. 9 odst. 3 a 4 nařízení o přímých platbách mohou členské státy z nároku na přímé platby vyloučit „*větší okrajové zemědělce*“. Vysvětluje, že „*větším zemědělcem*“ rozumí zemědělce pobírajícího přímé platby vyšší než 5 000 EUR a „*malým, resp. menším zemědělcem*“ toho, jenž pobírá platby nižší než 5 000 EUR. Použití kritéria výše přímých plateb, nikoli

například výše tržeb, je dalším dokladem neexistence podmínky zemědělského podnikání v nařízení o přímých platbách, neboť zemědělský nepodnikatel tržby nemá.

[14] Stěžovatel městskému soudu též závěrem vytýká, že se nezabýval samotnou povahou jeho činnosti. Jakkoli stěžovatel v žalobě připustil, že není zemědělským podnikatelem, popsal svoji zemědělskou činnost jako činnost zabezpečující jeho životní potřeby a plnící též ekologickou a krajinotvornou funkci. Městský soud tak pominul, zda by případná aplikace výjimky z poskytnutí dotace splňovala podmínky objektivního a nediskriminačního kritéria.

[15] Svoji argumentaci pak stěžovatel shrnuje tak, že (a) z nařízení o přímých platbách neplyne podmínka, podle níž by dotace mohl obdržet pouze zemědělský podnikatel, (b) znění čl. 9 odst. 3 tohoto nařízení neumožňuje vnitrostátním orgánům určit, že dotace budou pobírat pouze podnikatelé, protože účelem tohoto ustanovení je vyloučit, aby dotace pobírali takoví podnikatelé, kteří v zemědělství nepodnikají či podnikají jen okrajově, a (c) rozdělení zemědělců na podnikatele a nepodnikatele je nedůvodné a diskriminační, neboť zemědělství neplní jen funkci zajištění výživy, ale též funkci krajinotvornou, ekologickou a přispívá k rozvoji venkova. Plnění posledně zmíněných funkcí zajišťuje právě i stěžovatel jako nepodnikatel.

[16] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti plně ztotožnil s napadeným rozsudkem. Nesouhlasí s výkladem bodu 10 preambule nařízení o přímých platbách předestřeným stěžovatelem a tvrdí, že dle tohoto ustanovení není zakázána diverzifikace činností žadatelů o přímé platby. Popírá též, že by se unijní normotvůrce výslovně vyjádřil k poměru výkonu podnikatelské činnosti související a nesouvisející se zemědělskou činností. Nesouhlasí ani s výkladem pojmu „zemědělský podnik“, neboť při něm stěžovatel opomíjí důležitost pojmu „produkční jednotky“, který nemusí korespondovat s jeho samozásobitelskou zemědělskou činností, kterou dle svého tvrzení provozuje.

[17] K námitce stěžovatele o nedostatcích překladu české jazykové verze žalovaný uvádí, že český text nařízení o přímých platbách podléhal „klasické proceduře“ odborného překladu a jazykovým korekcím jako jakýkoli jiný právní předpis EU. V jazycích jiných států (Polska, Slovenska, Německa, ale například i Španělska) je překlad části čl. 9 odst. 3 tohoto nařízení obdobný jako v české jazykové verzi. Rozporuje též pojetí stěžovatele, podle něhož představují přímé platby spíše ekologické dotace; tento výklad je podle žalovaného účelový. V této souvislosti upozorňuje na to, že čtyři procenta prostředků původně určených na přímé platby byla přesunuta do programu rozvoje venkova.

[18] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[19] Kasační stížnost je důvodná.

[20] Na tomto místě zdejší soud předesílá, že stěžovatel soudu adresoval dvě podání označená jako kasační stížnost, přičemž je zřejmé, že podání ze dne 18. 3. 2019 sepsal stěžovatel sám, zatímco kasační stížnost ze dne 15. 3. 2019 byla vyhotovena jeho zástupcem, advokátem Mgr. Janem Lipavským. Nejvyšší správní soud při přezkumu rozsudku městského soudu vycházel s ohledem na § 105 odst. 2 s. ř. s. z podání sepsaného právním profesionálem, neboť smyslem povinného zastoupení advokátem v řízení o kasační stížnosti je zajištění odborné právní pomoci účastníkům řízení, a tím i ochrany jejich práv. Kasační stížnost, kterou sepsal advokát, přitom obsahuje v zásadě totožnou argumentaci jako podání samotného stěžovatele, kterou dále rozvíjí a doplňuje.

[21] Kasační argumentace se týká výlučně posouzení právní otázky, totiž otázky, zda podmínka pro čerpání přímých plateb podle § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb., spočívající v tom, že žadatel musí být zemědělským podnikatelem, je v souladu s nařízením o přímých platbách. Stěžovatel důvody kasační stížnosti výslovně podřadil nejen pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení), ale též pod § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., tedy z důvodu vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. S ohledem na zásadu *iura novit curia* však soud posuzuje kasační stížnost podle jejího obsahu a je oprávněn sám podřadit tvrzené námitky pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovateli ovšem nemůže jít k tíži fakt, že svou kasační argumentaci nesprávně podřadil pod jednotlivá písmena citovaného ustanovení (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 – 50, publikovaný pod č. 161/2004 Sb. NSS; všechna citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V tomto směru Nejvyšší správní soud uvádí, že stěžovatel v kasační stížnosti nenamítá vady řízení před správním orgánem ani nijak konkrétně nespecifikuje, v jakém ohledu nebyl dostatečně zjištěn skutkový stav věci. Netvrdí ani nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí, důvody ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. tedy *de facto* nenamítá. Námitky obsažené v kasační stížnosti lze nepochybně podřadit pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a v jejím závěru pak stěžovatel fakticky namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, neboť tvrdí, že se soud nevypořádal s povahou jeho zemědělské činnosti, kterou popsal v žalobě (viz odstavec [14] výše). To zakládá důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[22] Co se týče relevantní vnitrostátní právní úpravy, podle § 2e odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění účinném do 30. 11. 2017 (dále jen „zákon o zemědělství“), *zemědělským podnikatelem podle tohoto zákona je fyzická nebo právnická osoba, která hodlá provozovat zemědělskou výrobu jako soustavnou a samostatnou činnost vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku, za podmínek stanovených tímto zákonem [...]*.

[23] Podle § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb. o poskytnutí přímé platby zemědělcům může požádat fyzická nebo právnická osoba, která [...] je **zemědělským podnikatelem podle zákona o zemědělství**. V projednávané věci je nesporné, že stěžovatel zemědělským podnikatelem není a tuto podmínku tedy nesplňuje.

[24] Podle bodu 10 preambule nařízení o přímých platbách zkušenosti získané při uplatňování různých režimů podpory určených zemědělcům ukazují, že podpora byla v řadě případů poskytnuta fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž podnikatelská činnost se nezaměřovala na zemědělskou činnost nebo se na ni zaměřovala pouze okrajově. V zájmu lepšího zacílení podpory by členské státy neměly poskytovat přímé platby určitým fyzickým a právnickým osobám, ledaže by tyto osoby mohly prokázat, že jejich zemědělská činnost není okrajová. Členské státy by rovněž měly mít možnost neposkytovat přímé platby jiným fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž zemědělská činnost je okrajová. Členským státům by však mělo být umožněno poskytovat přímé platby menším zemědělcům na částečný úvazek, neboť tito zemědělci přímo přispívají k životaschopnosti venkovských oblastí. Členské státy by rovněž neměly poskytovat přímé platby fyzickým nebo právnickým osobám, jejichž zemědělské plochy jsou převážně plochy přirozeně ponechávané ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin a které nevykonávají určitou minimální činnost.

[25] Podle čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách kromě případů v odstavcích 1 a 2 mohou členské státy na základě objektivních a nediskriminačních kritérií rozhodnout, že se přímé platby neposkytují fyzickým či právnickým osobám, nebo skupinám fyzických či právnických osob: a) jejichž zemědělská činnost tvoří pouze zanedbatelnou část jejich celkových hospodářských činností, nebo b) jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není výkon zemědělské činnosti.

[26] Jak je uvedeno výše, rozhodnou otázkou je soulad vnitrostátní české úpravy, zakotvující podmínku zemědělského podnikatele, s nařízením o přímých platbách. Z výše citovaných ustanovení je patrné, že tato podmínka je **výslovně upravena pouze ve vnitrostátní úpravě** (§ 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb.). Naopak nařízení o přímých platbách takto explicitně formulovanou podmínku neobsahuje.

[27] Žalovaný dovozuje možnost upravit takovou podmínku v českém právním řádu z citovaného ustanovení čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, čili dovozuje, že podmínka zemědělského podnikatele *de facto* brání tomu, aby přímé platby byly poskytovány osobám, jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není výkon zemědělské činnosti. To znamená těm osobám, pro něž je zemědělství jen činností okrajovou, nahodilou a nevýznamnou. Proto také zdůrazňuje podmínku „soustavnosti“ zemědělského podnikání (avšak již nezmiňuje zákonné podmínky jiné, včetně podmínky činnosti za účelem dosažení zisku).

[28] Městský soud této argumentaci v napadeném rozsudku přisvědčil a označil podmínku zemědělského podnikatele za „legitimní nástroj“ k dosažení záměru dle citovaného čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, tedy k zamezení výplaty přímých plateb těm osobám, jejichž zemědělská činnost je jen okrajová. Na podporu svého závěru se městský soud dovolával zejména účelu nařízení o přímých platbách, jímž je fungování a rozvoj vnitřního trhu se zemědělskými produkty.

[29] Nejvyšší správní soud se s tímto názorem neztotožňuje. Úvodem považuje za důležité zdůraznit, že z pohledu skutkového žalovaný ani městský soud nezpochybnili, že se stěžovatel věnuje zemědělské činnosti na pozemcích, které označil v žádosti o přímé platby. Přinejmenším tedy není vyloučeno, že stěžovatel vykonává svoji zemědělskou činnost jako činnost hlavní (a tedy nikoli okrajovou), ačkoliv podnikatelem není. Pokud by tomu tak bylo, již právě tato skutečnost by vyvracela úvahu městského soudu, podle níž je status zemědělského podnikatele *de facto* nutnou podmínkou toho, aby bylo osvědčeno, že daný zemědělec vykonává zemědělskou činnost jako svoji činnost hlavní. Vyloučena ostatně není ani – do jisté míry opačná – situace, při níž určitá osoba sice jako zemědělský podnikatel formálně evidována bude, avšak bude podnikat v zemědělství jen okrajově anebo fakticky své podnikání v zemědělství ukončí.

[30] Co se týče posuzovaného čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách, i česká verze tohoto ustanovení je bezrozporná: vylučuje z dotací ty, jejichž hlavní činnost je mimo zemědělskou oblast. Pokud je v písm. b) tohoto ustanovení užitá formulace o obchodní či podnikatelské činnosti, nelze z takto zvoleného výrazu dovozovat, že unijní zákonodárce měl na mysli výlučně „podnikání“ ve smyslu českých vnitrostátních předpisů. Tento výklad vyvrací také srovnání s jinými jazykovými verzemi (k tomu v podrobnostech viz odstavec [33] a násl. níže).

[31] Podpůrně lze též odkázat na veřejný dokument Evropské komise z května 2019 pod názvem *Direct Payments – Eligibility for direct payments of the Common Agricultural Policy* (Přímé platby – způsobilost pro přímé platby Společné zemědělské politiky, dostupný na https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/direct-payments-eligibility-conditions_en.pdf). Vysvětluje, kdo je považován za zemědělce ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení o přímých platbách, tedy že zemědělec je definován jako „*fyzická nebo právnická osoba či skupina fyzických nebo právnických osob, bez ohledu na právní formu této skupiny a jejích členů podle vnitrostátních právních předpisů [...]*“ a zdůrazňuje, že **nařízení o přímých platbách nevyžaduje žádný konkrétní právní status** žadatele („*No particular legal status is required.*“).

[32] K této dílčí otázce tedy Nejvyšší správní soud uzavírá, že odkazovaný čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách v návaznosti na bod 10 preambule tohoto nařízení má za cíl vyloučit z podpory osoby, které vyvíjejí zemědělskou činnost jen okrajově. Nesplnění podmínky zemědělského podnikatele však bez dalšího neznamena též nesplnění podmínky zemědělské činnosti jako činnosti hlavní. Jinak řečeno, stěžovateli lze přisvědčit v tom, že účelem čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách je vyloučit, aby dotace pobírali ti, kteří nevyvíjejí zemědělskou činnost nebo ji vyvíjejí jen okrajově. Pokud Ministerstvo zahraničních věcí argumentovalo relativní snadností registrace zemědělského podnikatele (viz odstavce [41] a [42] níže), v důsledku tak je možné registrovat i osoby, které zemědělskou činnost vyvíjejí jen okrajově a umožnit jim tak přístup k přímým platbám, zatímco pro mnohé drobné zemědělce neregistrované, kteří nemají být vyloučeni dle čl. 9 odst. 4 nařízení o přímých platbách, může být podmínka dle § 2 odst. 1 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. vážnou překážkou.

[33] Co se týče různých jazykových verzí nařízení o přímých platbách, z ustálené judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) plyne, že jsou všechny jazykové verze právních aktů EU stejně závazné (příslušná judikatura k této otázce je podrobně shrnuta v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2019, č. j. 9 As 123/2019 – 23). SDEU odmítl, aby formulace použitá v jedné z jazykových verzí ustanovení unijního práva byla jediným základem pro výklad daného ustanovení, ani jí nemůže být přiznána přednost před jinými jazykovými verzemi. Tento závěr je třeba užít i na snahu žalovaného opírat se převážně o českou verzi nařízení o přímých platbách, jakkoli odkazuje i na jiné verze, které mají být s českým překladem v souladu.

[34] Žalovaný a městský soud opírají svůj výklad zkoumaného čl. 9 odst. 3 písm. b) nařízení o přímých platbách především právě o české jazykové znění nařízení, v němž se užívá definice „zemědělského *podniku*“ zemědělce [čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení] a v čl. 9 odst. 3 nařízení se hovoří o „*obchodním nebo podnikatelském cíli*“. Uvedené pochopitelně evokuje, že by unijní zákonodárce mohl implicitně předpokládat, že přímé platby mohou být poskytovány výhradně „podnikatelům“.

[35] Jiná jazyková znění nařízení o přímých platbách však o podnikání v těchto ustanoveních nehovoří – stěžovatel tak například správně poukazuje na verzi anglickou, která v čl. 4 odst. 1 písm. b) pro „zemědělský podnik“ užívá slovo „*holding*“ [tento pojem podnikání nijak nenaznačuje, v angličtině označuje množinu určitých aktiv, „držených“ (anglicky *hold*) jednou osobou] a v čl. 9 odst. 3 písm. b) nařízení pak anglická verze vskutku hovoří o „*principal activity or company objects*“, čili o hlavní činnosti či cíli společnosti, což opět nenaznačuje, že by muselo jít o činnost podnikatelskou.

[36] Obdobně též verze francouzská pro „zemědělský podnik“ užívá slovo „*exploitation*“, které sice ve francouzštině může označovat „podnik“, avšak má k samotnému podnikání volnější vztah, než jiné ekvivalenty (např. „*entreprise*“), a v čl. 9 odst. 3 písm. b) nařízení hovoří o „*l'activité principale ou l'objet social*“, tedy opět bez implikace, že by muselo jít o činnost podnikatelskou.

[37] V úpravě českého práva je podnikání definováno jako činnost nejen *soustavná* (tedy nikoli nahodilá), ale i *samostatná, vykonávaná vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku* (§ 2e odst. 1 zákona o zemědělství, ale podobně též § 420 odst. 1 občanského zákoníku). Jestliže nařízení vlády č. 50/2015 Sb. na povahu činnosti zemědělce uplatňuje uvedené podmínky, jde již za rámec jazykového vyjádření nařízení o přímých platbách. Důsledkem takového přístupu je vyloučení určité skupiny zemědělců (mezi něž dle svého tvrzení náleží i stěžovatel), kteří sice vykonávají zemědělskou činnost jako svoji hlavní a nikoli okrajovou aktivitu, avšak nejsou zaměřeni na dosahování zisku a nechtějí nést přinejmenším určité administrativní břemeno spojené s registrací zemědělského podnikatele, či rizika přirozeně související s podnikatelskou činností.

[38] Může se jednat například o zemědělce – samozásobitele. Příkladem nelze bránit ani neziskovým organizacím, které pojmově nejsou zaměřeny na dosahování zisku, aby vykonávaly zemědělskou činnost. V nařízení o přímých platbách pak není možné nalézt oporu, proč takové typy žadatelů z přímých plateb vylučovat jen kvůli chybějícímu statusu zemědělského podnikatele, pokud jinak podmínky nařízení splňují.

[39] Co se týče argumentace účelem nařízení o přímých platbách, městský soud správně poukázal na to, že cílem je zajištění produkce potravin, rozvoj zemědělství a venkova. Nelze ovšem pomíjet ani cíle další, na něž vhodně poukázal i stěžovatel – totiž cíle ekologické, krajinotvorné apod., které jsou zřetelně vyjádřeny v těch pasážích preambule nařízení o přímých platbách, na něž stěžovatel vhodně odkázal (viz k tomu odstavec [12] výše).

[40] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani dopis Evropské komise ze dne 19. 6. 2016, na který odkázal městský soud v odstavci 23 napadeného rozsudku, a v němž Komise podmínku zemědělského podnikání do určité míry aprobovala. Její stanovisko je však především třeba vyložit v kontextu rozsáhlejší korespondence, vedené mezi Komisí a Ministerstvem zahraničních věcí České republiky ve věci EU Pilot č. 7976/2015/AGRI.

[41] Ministerstvo ve svých vyjádřeních opakovaně podmínku zemědělského podnikatele bagatelizovalo a prezentovalo tak, že nepředstavuje žádnou překážku pro žadatele o přímou platbu. Například kategoricky uvedlo, že tato podmínka „nevylučuje z nároku na přímou platbu žádného zemědělce, který splňuje podmínky nařízení (o přímých platbách)“ (odstavec 13 nedatovaného „Vyjádření České republiky na žádost Evropské komise ve věci poskytování přímých plateb zemědělcům“), dále zcela odmítalo srovnávat daňový režim zemědělského podnikatele a nepodnikající osoby s tím, že takové srovnání obecně vůbec nelze provést (odstavec 16 uvedeného vyjádření) apod.

[42] V dalším nedatovaném dopise (nazvaném „Odpověď České republiky na žádost Evropské komise o další informace ve věci poskytování přímých plateb zemědělcům“) Ministerstvo zahraničních věcí uvedlo, že § 2e odst. 2 zákona o zemědělství „nikoho nevylučuje z možnosti být registrován jako zemědělský podnikatel“. Je sice pravdou, že v rámci registrace zemědělského podnikatele se neověřuje úmysl „ziskovosti“ žadatele, to však nic nemění na tom, že nutným zákonným znakem podnikání je orientace na dosahování zisku. Do takové definice se samovýrobci či osoby nezaměřené na dosahování zisku „nevejdou“. Je absurdní a v důsledku i nezákonné „nutit“ tyto osoby, aby se registrovaly jen proto, že nařízení vlády č. 50/2015 Sb. tuto podmínku pro nárok na přímé platby zakotvilo nad rámec znění nařízení o přímých platbách.

[43] Evropská komise z těchto – do velké míry zavádějících - informací Ministerstva zahraničních věcí – vycházela, což dosvědčuje její tvrzení, že „bylo nám (Ministerstvem zahraničních věcí) vysvětleno, že orientace na ziskovost ohledně zemědělské činnosti, vykonávané žadatelem, není podmínkou jeho registrace (jako zemědělského podnikatele)“ – viz dopis Evropské komise ze dne 19. 6. 2016. Jde zjevně o nepochopení české právní úpravy, které ovšem vyvolalo Ministerstvo zahraničních věcí poskytnutím nepřesných informací o vnitrostátní úpravě. Ještě významnější je však vlastní formulace závěru Evropské komise: ta totiž s podmínkou zemědělského podnikání **nevyslovila bezpodmínečný souhlas**. Uvedla pouze, že „na základě poskytnutých informací (tj. informací poskytnutých Ministerstvem zahraničních věcí) je obtížné mít za to, že národní požadavek (aby žadatel byl zemědělským podnikatelem) je v rozporu s unijními pravidly“.

[44] Nejvyšší správní soud tedy k této dílčí otázce uzavírá, že Evropská komise vyslovila souhlas s podmínkou zemědělského podnikatele pouze podmíněně, odkazujíc na informace poskytnuté Ministerstvem zahraničních věcí. Tyto informace však byly do velké míry zavádějící a zlehčující důsledky registrace osoby jako zemědělského podnikatele pro jeho další činnost. Vzhledem k tomu stanovisko Evropské komise není opřeno o důkladnou znalost relevantní české právní úpravy a nemá tedy význam pro posouzení zkoumané a rozhodné právní otázky.

[45] Konečně se Nejvyšší správní soud zabýval i tím, zda výklad čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách nevyvolává povinnost podat předběžnou otázku SDEU podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Podle ustálené judikatury SDEU k doktríně *acte claire* položení předběžné otázky není nutné, pokud „[s]právní aplikace unijního práva je natolik zřejmá, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti“ (viz rozsudek ze dne 6. 10. 1982 ve věci C - 283/81 *Srl Cilfit – v likvidaci* a z novější judikatury viz například rozsudek ve spojených věcech C-72/14 a C-197/14 *X and van Dijk*). Posledně uvedený rozsudek pak potvrdil, že se v případě ustanovení unijního práva může jednat na základě rozhodnutí nejvyššího soudu členského státu o *acte claire* dokonce i v situaci, v níž soud nižší instance stejného státu již položil předběžnou otázku SDEU.

[46] Nejvyšší správní soud považuje úpravu nařízení o přímých platbách za jasnou a bezrozpornou na základě úvah, které jsou podrobně rozvedeny výše. Je tedy mimo rozumnou pochybnost, že (a) nařízení o přímých platbách neobsahuje podmínku zemědělského podnikání; a že (b) relevantní čl. 9 odst. 3 tohoto nařízení má za cíl eliminovat z podpory ty osoby, které zemědělskou činnost vykonávají okrajově, bez ohledu na to, zda podnikají či nikoli.

[47] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek je nezákonný, a proto jej zrušil dle § 110 odst. 1, věty první s. ř. s. (výrok I. tohoto rozsudku). Věc však městskému soudu nevrátil k dalšímu řízení, jelikož současně rozhodl o zrušení rozhodnutí žalovaného dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Pro zrušení rozhodnutí žalovaného totiž byly podmínky již před městským soudem, respektive městskému soudu by v dalším řízení s ohledem na závazný právní názor zdejšího soudu nezbylo, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Dle § 78 odst. 4 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. Nejvyšší správní soud věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (výrok II. tohoto rozsudku). Dle § 78 odst. 5 s. ř. s., ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. je žalovaný v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku.

[48] Žalovaný tedy nemůže na základě přímého účinku nařízení o přímých platbách zamítnout žádosti žalobce s tím, že žalobce není zemědělským podnikatelem ve smyslu zákona o zemědělství, a musí o nich zákonným způsobem znovu rozhodnout.

[49] S ohledem na to, že zdejší soud zrušil rozsudek městského soudu pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení rozhodné právní otázky, a pro tutéž vadu zrušil i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil do fáze správního řízení, nemá valného smyslu zabývat se důkladně stěžovatelem namítanou dílčí nepřezkoumatelností napadeného rozsudku (viz odstavce [14] a [21] výše). Pro úplnost a též z důvodu, že

nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí představuje jednu z nejtěžších vad, však kasační soud podotýká, že rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným neshledal, ostatně pokud by se tak stalo, musel by jej pro tuto vadu zrušit i bez námítky stěžovatele. Soud z žaloby ověřil, že stěžovatel jako žalobní bod výslovně neuvedl, že mělo být zkoumáno, zda aplikace výjimky z poskytnutí dotace splňuje podmínky objektivního a nediskriminačního kritéria ve smyslu čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách. V replice k vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 23. 5. 2017 toliko stručně popsal předmět své činnosti, což zopakoval i v podání nazvaném „*doplnění žaloby*“ ze dne 6. 8. 2018. Nelze proto městskému soudu vytýkat, že svoje úvahy tímto směrem nezaměřil. Nejvyšší správní soud pro úplnost připomíná, že nepřezkoumatelnost rozsudku není závislá na subjektivní představě účastníka řízení o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn. Jedná se o objektivní vadu, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkum napadeného rozhodnutí. Takovou vadou napadený rozsudek netrpí.

[50] V případě, že Nejvyšší správní soud ruší rozsudek městského soudu a současně ruší i rozhodnutí správního orgánu, je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3, věta druhá, s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[51] Jelikož stěžovatel dosáhl zrušení správního rozhodnutí, měl z procesního hlediska úspěch ve věci a náleží mu tak dle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. náhrada nákladů řízení vůči žalovanému. Žalovaný úspěch ve věci neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s. *a contrario*, ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[52] Náklady řízení jsou v první řadě tvořeny částkou **8 000 Kč**, kterou stěžovatel zaplatil na soudních poplatcích (soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč).

[53] Stěžovatel nebyl v řízení o žalobě zastoupen a ze spisu městského soudu nevyplývají ani jiné náklady (vyjma soudního poplatku), které by mu v tomto řízení prokazatelně vznikly. V řízení o kasační stížnosti byl stěžovatel zastoupen advokátem Mgr. Janem Lipavským, který učinil dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a podání kasační stížnosti (§ 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – dále jen „*advokátní tarif*“. Za ně mu náleží mimosmluvní odměna ve výši 2 x 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve spojení s § 7 bodem 5. téhož předpisu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy mimosmluvní odměna a paušální náhrada hotových výdajů zástupce v řízení o kasační stížnosti činí částku **6 800 Kč**. Zástupce stěžovatele nedoložil, že je plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu).

[54] **Celkové** důvodně vynaložené **náklady stěžovatele činí 14 800 Kč** (8 000 Kč + 6 800 Kč). Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšnému stěžovateli na náhradu nákladů řízení o kasační

stížnosti a o žalobě, a to k rukám jeho zástupce. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku (výrok III. tohoto rozsudku).

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

V Brně dne 30. října 2020

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu