



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. J. L.**, zast. Mgr. Janem Lipavským, advokátem, se sídlem Velké náměstí 135/19, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 8. 2016, č. j. 33465/2016-MZE-14141, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 6 A 190/2016 – 79,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2020, č. j. 6 A 190/2016 – 79, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 1. 8. 2016, č. j. 33465/2016-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:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „SZIF“) ze dne 27. 4. 2016, č. j. SZIF/2016/0291974, sp. zn. 15/F1D/441/018556. Rozhodnutím SZIF byla zamítnuta žádost žalobce o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy a platby pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí za rok 2015 na celkovou plochu 8,45 ha, a to z důvodu nesplnění podmínky, že žadatel

musí být zemědělským podnikatelem, stanovené v § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování přímých plateb zemědělci a o změně některých souvisejících nařízení vlády.

[2] Žalobce proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobu, v níž namítal, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou nezákonná, neboť podmínka, že žadatel musí být zemědělským podnikatelem, nevyplývá z přímo aplikovatelného nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělci 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“). Podmínka stanovená v nařízení vlády č. 50/2015 Sb. je tedy v rozporu s předpisem EU, který má aplikační přednost. Pojem „zemědělský podnik“ použitý v čl. 4 odst. 1 písm. a) a b) nařízení o přímých platbách je zjevně nesprávným překladem jiných jazykových verzí. To, že žadatel musí být podnikatelem, nevyplývá z nařízení o přímých platbách ani implicitně, naopak platby mají být poskytovány zemědělci bez ohledu na jejich právní status. Z čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení o přímých platbách pak plyne, že na platbu mají nárok i zemědělci provozující nevýrobní veřejně prospěšné ekologické obdělávání zemědělské půdy. Taková činnost nesplňuje znaky podnikání, tj. zemědělskou výrobu za účelem zisku.

[3] Městský soud v Praze nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Dovodil, že záměrem nové právní úpravy obsažené v nařízení o přímých platbách bylo lepší zacílení podpory na fyzické a právnické osoby, jejichž podnikatelská činnost je zaměřena na zemědělskou činnost, a to nikoli pouze okrajově. To je vyjádřeno v čl. 9 odst. 3 uvedeného nařízení. Proto podmínka, že žadatel musí být evidovaným zemědělským podnikatelem, stanovená v § 2 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb. je legitimním nástrojem pro dosažení tohoto cíle unijní legislativy. Hlavním cílem společné zemědělské politiky EU je fungování a rozvoj vnitřního trhu se zemědělskými produkty. Cíleně a dlouhodobě zaměřená aktivita osob působících v oblasti zemědělství je jedním z předpokladů fungování a rozvoje zemědělství. Naopak nahodilé a systémově neukotvené působení v této oblasti postrádá z dlouhodobého hlediska perspektivu kontinuity. Proto je podmínka výkonu zemědělské činnosti v režimu podnikání opodstatněná, neboť v sobě zahrnuje požadavek na soustavnost činnosti zaměřené výlučně či převážně na zemědělství. Podmínka stanovená vnitrostátním předpisem tedy nevybočuje z diskreční pravomoci členského státu. Tento závěr nepřímo podporuje i vyjádření Komise, které předložil žalovaný, z něž vyplývá, že podmínka, že žadatel musí být zemědělským podnikatelem, není v rozporu s cíli, které sleduje nařízení o přímých platbách.

[4] Městský soud dále nesouhlasil se žalobcem, který měl za to, že nařízení o přímých platbách neumožňuje vyloučení plateb pro malé zemědělce, kteří se věnují zemědělské činnosti okrajově. Nařízení totiž s rozlišením zemědělci na menší a větší vůbec nepracuje. Nevýrobní ekologické obhospodařování zemědělské půdy je jednou z činností, které naplňují pojem zemědělské výroby dle § 2e odst. 3 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. Na uvedeném záměru nic nemění ani okolnost, že s účinností od 1. 4. 2018 došlo ke zrušení podmínky „aktivního zemědělce“ v nařízení vlády č. 50/2015 Sb.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

pokračování

[5] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že je majitelem malé ekofarmy a jeho hlavní činností je ekologická a samozásobitelská zemědělská činnost se statutem zemědělského nepodnikatele. Od roku 2015, kdy bylo vydáno nařízení vlády č. 50/2015 Sb., obsahující podmínku statusu zemědělského podnikatele pro čerpání přímých dotací, která je v rozporu s nařízením o přímých platbách, byly jeho žádosti o dotace zamítny, neboť není zemědělským podnikatelem ve smyslu § 2e zákona o zemědělství. Stěžovatel však tvrdí, že je třeba aplikovat pouze nařízení o přímých platbách a české předpisy, které nejsou v souladu s tímto unijním nařízením, nemohou být aplikovány. Městský soud ovšem nařízení o přímých platbách nesprávně vyložil.

[6] Bod 10 preambule nařízení o přímých platbách, z něhož městský soud vyšel, uvádí, že platby nemají být poskytovány subjektům, které nechávají půdu ležet ladem, a dále těm, kteří podnikají primárně v jiných oblastech než zemědělství. Nařízení dále definuje v čl. 4 odst. 1 písm. a) pojem zemědělec, přičemž podnikání není součástí vymezení tohoto pojmu. Pokud nařízení používá pojem zemědělský podnik, nemá to souvislost s podnikáním, nýbrž to značí funkční soubor jmění zemědělce. Stejně tak nepodnikající zemědělce nevylučuje čl. 9 odst. 3 cit. nařízení. V souladu s bodem 10 preambule je cílem tohoto ustanovení vyloučení osob, jejichž hlavním obchodním nebo podnikatelským cílem není zemědělská činnost. Stěžovatel poukázal také na anglické znění daného ustanovení, které podporuje jeho názor. Účelem tohoto ustanovení tak je vyloučit, aby se přímé platby zemědělských dotací staly zdrojem pro financování jiné nezemědělské podnikatelské činnosti. V této souvislosti stěžovatel připomíná též čl. 9 odst. 4 nařízení o přímých platbách, který brání aplikaci čl. 9 odst. 3 na malé zemědělce, jejichž příjmy z přímých plateb v předchozím období nepřesáhly 5.000 EUR, přičemž stěžovatel v roce 2014 obdržel pouze 1.842,79 EUR na přímých platbách. Ostatně i použití kritéria výše dotací namísto obratu svědčí o tom, že nařízení počítá s přímými platbami zemědělci nepodnikatelům, kteří žádné tržby nemají.

[7] Cíle společné zemědělské politiky se v čase mění a v současné době hlavním cílem není produkce potravin pro trh, který je naopak narušován nadprodukcí, nýbrž zajištění příznivého životního prostředí, udržitelného rozvoje venkova a budoucí produkce potravin. To plyne již názvu dotací, ale i z čl. 43, 46 a 50 nařízení o přímých platbách. V současné době se tedy nejedná primárně o dotace na zemědělskou produkci, nýbrž spíše o dotace ekologické. Stěžovatel poukázal na to, že zemědělským podnikatelem není proto, že by nevyráběl zemědělské produkty, nýbrž proto, že tyto produkty neprodává, a nemá tudíž tržby ani zisk.

[8] Městský soud se nevypořádal s žalobní námitkou poukazující na porušení § 8 nařízení vlády č. 50/2015 Sb., neboť požadavek na právní status zemědělského nepodnikatele zde není uveden jako důvod zamítnutí žádosti.

[9] Stěžovatel závěrem poukázal, že zavedení podmínky zemědělského podnikatele pro inkasování přímých plateb nevedlo ani ke zvýšení potravinové soběstačnosti ČR, neboť záporné saldo zahraničního obchodu s agrárními produkty se i po roce 2015 nadále prohlubovalo. Městský soud se dále nezabýval samotnou povahou hospodaření stěžovatele.

[10] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s napadeným rozsudkem městského soudu. Podle něj stanovení sporné podmínky představuje legitimní nástroj k implementaci čl. 9 odst. 3 nařízení o přímých platbách. Česká jazyková verze nařízení o přímých platbách je závazná, a navíc odpovídá i jiným jazykovým verzím, např. polské, slovenské nebo německé. Žalovaný dále poukázal na to, že řešená otázka byla rovněž položena Komisi v Evropském parlamentu, přičemž Komise k dotazu č. E-003886/2016 sdělila, že členské státy jsou oprávněny zavést další podmínky nad rámec textu nařízení o přímých platbách. Ostatně i další členské státy zavedly obdobné podmínky, jejichž účelem je zajistit lepší zacílení plateb na zemědělce, např. povinnost registrace zemědělské činnosti v obchodním rejstříku (Nizozemsko), či negativní výčet pro aktivního zemědělce (Německo, Estonsko), či různé profesní či ekonomické podmínky (Itálie, Řecko). V rámci tzv. sdílené správy je nejen oprávněním, ale i povinností členských států, aby přijaly příslušnou právní úpravu chránící finanční zájmy unie a zajišťující cíle unijních právních předpisů.

III. Posouzení kasační stížnosti

[11] 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. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Na tomto místě zdejší soud předesílá, že ve věci žádosti téhož stěžovatele o poskytnutí přímé platby za rok 2016 rozhodl NSS rozsudkem ze dne 30. 10. 2020, č. j. 3 As 90/2019 – 37, přičemž stěžovatel v tomto řízení uplatnil prakticky identickou argumentaci jako v nyní posuzované věci. Nejvyšší správní soud se zcela ztotožňuje se závěry vyslovenými v cit. rozsudku, a proto z nich dále vychází.

[14] Stěžovatel namítá nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu pro nedostatek důvodů v důsledku opomenutí některých žalobních bodů. Za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů jsou považována zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek NSS ze dne 29. července 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek NSS ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 – 19). Podstatné je, aby se správní soud ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi stěžejními námitkami účastníka řízení, což může v některých případech konzumovat i vypořádání některých dílčích a souvisejících námitek (srov. rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2014, č. j. 7 Afs 85/2013 – 33). Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelů o tom, jak podrobně by mu měl být rozsudek

pokračování

odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[15] Nejvyšší správní soud konstatuje, že napadený rozsudek takovými vadami netrpí, neboť krajský soud se náležitě, srozumitelným a logickým způsobem vypořádal s podstatnými žalobními námitkami a své závěry přehledně a přesvědčivě odůvodnil. Pokud se jedná o poukaz na § 8 nařízení vlády č. 50/2015 Sb., v žalobě stěžovatel tento nijak nerozvinul a nevysvětlil, proto jej městský soud správně nepovažoval za samostatný žalobní bod, který by bylo třeba zvlášť vypořádávat.

[16] Kasační argumentace se dále 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.

[17] 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 [...]* (zvýraznění bylo přidáno).

[18] 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* (zvýraznění bylo přidáno). V projednávané věci je nesporné, že stěžovatel zemědělským podnikatelem není, a tuto podmínku tedy nesplňuje.

[19] 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.*

[20] 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* (zvýraznění bylo přidáno).

[21] 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.

[22] 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).

[23] 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.

[24] 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 ukončí.

[25] Co se týče posuzovaného článku 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 užita 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 níže).

[26] 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->

pokračování

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.*“).

[27] 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 neznámá 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, 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, 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.

[28] 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 NSS 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.

[29] 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“.

[30] 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.

[31] 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.

[32] 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.

[33] 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.

[34] 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, krajinné apod., které jsou zřetelně vyjádřeny v těch pasážích preambule nařízení o přímých platbách, na něž stěžovatel vhodně odkázal.

[35] Nejvyšší správní soud nepřehlédl ani dopis Evropské komise ze dne 19. 6. 2016, na který odkázal městský soud v odstavci 25 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.

[36] 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.

[37] 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

pokračování

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.

[38] Evropská komise z těchto – do velké míry zavádějících informací Ministerstva zahraničních věcí – vycházela, což dosvědčuje její tvrzení, že *„bylo nám (českou vládou) 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 českou vládou) je obtížné mít za to, že národní požadavek (aby žadatel byl zemědělským podnikatelem) je v rozporu s unijními pravidly“*.

[39] Nejvyšší správní soud tedy k této dílčí otázce uzavírá, že Evropská komise vyslovila souhlas s podmínkou zemědělského podnikatele pouze podmíněně, odkazujíc na informace poskytnuté českou vládou. 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.

[40] 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]právná 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.

[41] 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.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[42] 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. 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.

[43] 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. (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 – 98).

[44] 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. 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). 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.). Za ně mu náleží mimosmluvní odměna ve výši 2 x 3.100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve spojení s § 7 bodem 5. téhož předpisu] a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč (§ 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb.). Celkem tedy mimosmluvní odměna a paušální náhrada hotových výdajů zástupce v řízení o kasační stížnosti činí částku 6.800 Kč. Zástupce stěžovatele přes výzvu soudu nedoložil, že je plátcem DPH (§ 14a advokátního tarifu). Celkové důvodně vynaložené náklady stěžovatele činí tedy 14.800 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšnému stěžovateli na náhradě 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).

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. listopadu 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu