



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Jana 78 s. r. o.**, se sídlem Kryblická 120, Trutnov, zastoupena Mgr. Michalem Solichem, advokátem se sídlem Československé armády 556/27, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2020, č. j. 5 A 40/2017 - 25,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 22. 11. 2016, č. j. 67287/2016-MZE-14141, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského a intervenčního fondu (dále též „SZIF“) ze dne 22. 9. 2016, č. j. SZIF/2016/053608, kterým byla zamítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí platby pro zemědělce dodržující zemědělské postupy příznivé pro klima a životní prostředí (tzv. „greening“) pro rok 2015, a to pro nesplnění podmínky uvedené v čl. 43 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. 12. 2013 (dále též jen „nařízení EU“). SZIF totiž při provedení administrativní kontroly žádosti žalobkyně zjistil, že jí nebyla přiznána jednotná platba na plochu zemědělské půdy (tzv. „SAPS“) pro rok 2015 podle § 8 nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých

podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů (dále též „nařízení vlády č. 50/2015 Sb.“).

[2] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem uvedeným v záhlaví zamítl. Městský soud upozornil, že podle čl. 43 odst. 1 nařízení EU může být *greening* poskytnut jen žadatelům, kteří v příslušném kalendářním roce splnili podmínky pro poskytnutí *SAPS*. Nebyla-li tedy žadateli v příslušném kalendářním roce *SAPS* přiznána, nelze mu podle § 11 odst. 1 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, platbu *greeningu* poskytnout. V případě žalobkyně byla její žádost o přiznání *SAPS* pro rok 2015 rozhodnutím SZIF č. j. SZIF/2016/0009577, ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zemědělství č. j. 20845/2016-MZE-14141, pravomocně zamítnuta. Žalobu proti poslední zmiňovanému rozhodnutí žalovaného městský soud zamítl rozsudkem ze dne 17. 12. 2019, č. j. 3 A 127/2016 - 35. Podle městského soudu argumentace žalobkyně přitom i v nyní posuzované věci fakticky míří právě proti rozhodnutí vydanému ve věci její žádosti o poskytnutí *SAPS*. Zákonností tohoto rozhodnutí se nicméně správní orgány nemohly v předcházejícím správním řízení ve věci žádosti o poskytnutí *greeningu* zabývat a musely z něj naopak vycházet. Obdobně i správní soud v rámci přezkumu rozhodnutí vydaných ve věci žádosti o poskytnutí *greeningu* musí, v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), vycházet ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí žalovaného; musí tedy vycházet i z existence zamítavého rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí *SAPS*, jehož obsah předurčil výsledek řízení v nyní posuzované věci. Na tom by nemohl nic změnit ani případný úspěch žalobkyně v řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta její žádost o poskytnutí *SAPS*, neboť ani případné odklizení tohoto rozhodnutí soudní cestou by nic nezměnilo na skutkovém stavu, který zde existoval v době rozhodování žalovaného v nyní posuzované věci. Pouze pokud by snad žalobkyně uspěla v soudním přezkumu rozhodnutí o žádosti o poskytnutí *SAPS*, mohlo by to za určitých okolností vést k vydání vyhovujícího rozhodnutí o této žádosti, čímž by se žalobkyni mohla otevřít cesta pro obnovu řízení ve věci žádosti o poskytnutí *greeningu* podle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu, neboť by došlo ke změně podkladového rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že žalobkyně zbývající žalobní argumentaci vedla pouze v rovině zcela obecných výhrad proti zjišťování skutkového stavu věci ve správním řízení a právnímu posouzení věci správními orgány, nemohl se městský soud takovou argumentací pro její obecnost věcně zabývat.

[3] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž odkazuje na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Uvedla, že SZIF zamítl její žádost o poskytnutí *greeningu* na základě „administrativní kontroly“, při které SZIF zjistil, že jí pro rok 2015 nebyla přiznána platba *SAPS*. Žádost o platbu *SAPS* byla zamítnuta pro údajné nesoulady mezi deklarovanou plochou a plochou zjištěnou při fyzické kontrole pozemků žalobkyně. S výsledkem kontroly stěžovatelka nesouhlasila a brojila proti němu neúspěšně námitkami, odvoláním a poté i žalobou; své námitky proti výsledku kontroly ve věci žádosti o poskytnutí *SAPS* na tomto místě podrobně zrekapitulovala. Z napadeného rozsudku plyne, že podle městského soudu postačovalo k zamítnutí žádosti stěžovatelky o poskytnutí platby *greeningu* samo o sobě jen to, že jí nevznikl nárok na platbu *SAPS* pro rok 2015. Stěžovatelka připustila, že žalobu opřela

pokračování

toliko o své přesvědčení, že městský soud vyhověl žalobě ve věci *SAPS* (sp. zn. 3 A 127/2016), čímž odpadnou důvody pro nepřiznání platby *greeningu*. Obě žádosti jsou totiž provázané a nelze je posuzovat odděleně. Závěry městského soudu proto neobstojí. Pochybení SZIF při kontrole pozemků v rámci žádosti o poskytnutí *SAPS* jsou tak závažná, že by sama o sobě měla být důvodem ke zrušení jeho rozhodnutí. Nesprávný postup SZIF ve věci žádosti *SAPS* vyústil podle stěžovatelky v nezákonné rozhodnutí ve věci její žádosti o poskytnutí *greeningu* a je pro ni likvidační. Městský soud podle názoru stěžovatelky pouze hledal argumenty pro to, aby rozhodl v její neprospěch. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na právním názoru, který vyjádřil v žalobou napadeném rozhodnutí. Dále uvedl, že kasační stížnost nejenže neobsahuje žádná nová tvrzení týkající se věci, ale ani konkrétní námitky proti nyní napadenému rozsudku městského soudu. Odkázal proto na své předchozí písemnosti a na rozsudek městského soudu. Souhlasí s názorem městského soudu, že žalobní argumentace fakticky směřovala proti jinému rozhodnutí, a to proti rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí *SAPS*. Nyní uplatňované námitky proti posledně zmiňovanému rozhodnutí jsou nejen v tomto řízení nepřipustné, ale byly též řádně vypořádány v rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí *SAPS*; konečné rozhodnutí o této žádosti bylo následně aprobováno i městským soudem ve věci vedené pod sp. zn. 3 A 127/2016. Navrhl proto, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

[5] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 s. ř. s.

[6] Kasační stížnost není důvodná.

[7] Stěžovatelka v kasační stížnosti uplatnila především důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., aniž by ale konkrétně uvedla, v čem spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Nejvyšší správní soud připomíná, že podle jeho ustálené judikatury nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. například rozsudky ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35; rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost rozsudku nezpůsobuje ani nesouhlas stěžovatele s jeho odůvodněním a závěry (viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, a ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163).

[8] Napadený rozsudek městského soudu plně vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost stanoveným bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. například nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997,

sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na www.nalus.usoud.cz). Městský soud naprosto srozumitelně a přesvědčivě vysvětlil, proč shledal žalobu stěžovatelky nedůvodnou. Jednoduše řečeno poukázal na to, že podmínkou pro poskytnutí platby *greeningu* je předchozí přiznání platby *SAPS*. Jelikož stěžovatelce tato platba pravomocně přiznána nebyla, postupovaly správní orgány v souladu se zákonem, pokud stěžovatelce platbu *greeningu* neposkytly. Městský soud poukázal rovněž na to, že žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí ve věci nepřiznání platby *SAPS* byla zamítnuta. Konečně městský soud srozumitelně vysvětlil, proč se nemohl zabývat další, zcela obecně formulovanou, žalobní argumentací.

[9] Ani v případě kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. stěžovatelka blíže neupřesnila, v čem konkrétně správní orgány pochybily při zjišťování skutkového stavu věci. V této souvislosti poukazovala toliko na chyby, jichž se měl SZIF dopustit při měření prováděném v rámci fyzické kontroly pozemků při projednávání žádosti o poskytnutí platby *SAPS*. Těmito námitkami se však městský soud ani následně Nejvyšší správní soud nemohou v nynějším řízení zabývat. Předmětem řízení před městským soudem totiž nebylo, a ani nemohlo být rozhodnutí, jímž nebyla stěžovatelce přiznána platba *SAPS*, ale až navazující rozhodnutí, jímž jí nebyly poskytnuty platby *greeningu*, jakkoli výsledek tohoto správního řízení byl determinován výsledkem řízení ve věci (ne)přiznání platby *SAPS*. Rozhodnutí ve věci platby *SAPS* a platby *greeningu* jsou řízeními samostatnými a v nich vydaná rozhodnutí jsou (a také byla) předmětem samostatného soudního přezkumu. Rozhodnutí správních orgánů v nyní projednávané věci (platby *greeningu*), stojí na jediném skutkovém zjištění, a sice že stěžovatelce nebyla přiznána platba *SAPS*. Toto skutkové zjištění stěžovatelka nijak nezpochybnila a není proto zřejmé, v čem spatřuje naplnění důvodu kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tento kasační důvod tedy není dán.

[10] Nejvyšší správní soud se proto dále zabýval tvrzeným nesprávným právním hodnocením věci ze strany městského soudu [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Podstata těchto kasačních námitek míří k tomu, že městský soud pominul, že je žádost o poskytnutí přechodných vnitrostátních podpor provázána s žádostí o poskytnutí jednotné platby *SAPS*. Jelikož správní orgány pochybily při posouzení žádosti *SAPS*, je podle stěžovatelky namístě zrušit navazující rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí *greeningu*.

[11] Stěžovatelce lze přisvědčit v tom, že podle relevantní právní úpravy závisí osud žádosti o poskytnutí podpory *greeningu* plně na tom, zda byla žadateli v příslušném kalendářním roce přiznána jednotná platba na plochu zemědělské půdy (*SAPS*). Z čl. 43 odst. 1 nařízení EU jasně vyplývá, že požádat o platbu *greeningu* mohou pouze zemědělci, kteří mají nárok na platbu v režimu základní platby nebo v režimu jednotné platby na plochu, což ostatně stěžovatelka ani nezpochybňuje.

[12] O obou typech těchto podpor jsou nicméně vedena samostatná správní řízení, v nichž jsou vydávána samostatná správní rozhodnutí, která lze opět napadnout samostatnými žalobami podle § 65 s. ř. s. (což stěžovatelka učinila). S ohledem na existenci

pokračování

dvou samostatných předmětů soudního přezkumu, nelze proto v řízení o žalobě proti navazujícímu rozhodnutí (zde ve věci žádosti o poskytnutí podpory *greeningu*) přezkoumávat správnost a zákonnost odlišného aktu správního orgánu (zde rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o platbu *SAPS*), byť se jedná o tzv. podmiňující akt, jehož závěry předurčují výsledek navazujícího aktu [k rozlišení samostatně stojících (nezávislých) a řetězcích se aktů srov. například rozsudek tohoto soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 43/2008 - 472]. V souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. správní soud přezkoumá k žalobní námitce zákonnost jiného úkonu správního orgánu pouze tehdy, (i) byl-li tento úkon *závazným* podkladem přezkoumávaného rozhodnutí, (ii) soud jím není sám vázán a (iii) zákon žalobci *neumožňuje napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví*. Přestože je samotné přiznání platby *SAPS* podmínkou pro poskytnutí platby *greeningu*, není rozhodnutí ve věci jejího nepřiznání jako takové *závazným podkladem* nynějšího rozhodnutí (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009 - 113, č. 2434/2011 Sb. NSS) a je *samostatně přezkoumatelné* ve správním soudnictví.

[13] Městský soud tedy nepochybil, pokud se při přezkumu rozhodnutí žalovaného ve věci žádosti o poskytnutí platby *greeningu* nezabýval zákonností podmiňujícího aktu, jímž je v tomto případě rozhodnutí o nepřiznání platby *SAPS*. Právní úprava mu takový postup neumožňuje.

[14] Současně pro soudní přezkum platí, že soud vychází ze skutkového a právního stavu, který zde byl v době vydání rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), na což přiléhavě upozornil už městský soud. Existovalo-li tedy k okamžiku vydání konečného rozhodnutí ve věci žádosti o poskytnutí platby *greeningu* pravomocné rozhodnutí o nepřiznání platby *SAPS*, je třeba na ně při soudním přezkumu navazujícího rozhodnutí o žádosti o poskytnutí platby *greeningu* v souladu se zásadou presumpce správnosti aktů orgánů veřejné moci nahlížet jako na správné a zákonné, a to až do okamžiku jeho případného zrušení příslušným orgánem veřejné moci (srov. například rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS, či rozsudky tohoto soudu ze dne 4. 2. 2009, č. j. 1 As 79/2008 - 128, č. 1815/2009 Sb. NSS a ze dne 22. 7. 2011, č. j. 7 As 26/2011 - 175). Po celou dobu své existence až do svého eventuálního zrušení tento správní akt vyvolává právní následky, zakládá práva a povinnosti. Pokud tedy v době rozhodování správních orgánů v nyní projednávané věci vycházely správní orgány z existence pravomocného rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o platbu *SAPS* a z presumpce jeho zákonnosti, nelze jím z hlediska zákona ničeho vytknout.

[15] Pouze pokud by po vydání nyní napadeného (podmíněného) rozhodnutí žalovaného ve věci poskytnutí platby *greeningu* došlo ke zrušení nebo změně podmiňujícího rozhodnutí (ve věci platby *SAPS*), byl by městský soud povinen tuto skutečnost zohlednit k žalobní námitce v aktuálním soudním řízení (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2019, č. j. 6 As 211/2017 - 88). K takové situaci však nedošlo. Městský soud žalobu stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ve věci platby *SAPS* zamítl rozsudkem ze dne 17. 12. 2019, č. j. 3 A 127/2016 - 35. V době rozhodování o žalobě v nyní projednávané věci

tak podmiňující rozhodnutí nejen platilo (a zakládalo předpokládané právní důsledky), ale obstálo i v soudním přezkumu jeho zákonnosti. Nejvyšší správní soud sice tento rozsudek následně zrušil rozsudkem ze dne 9. 12. 2021, č. j. 9 As 8/2020 - 32, a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, tato skutečnost však nemá vliv na závěr, že ke dni rozhodnutí městského soudu v nynějším řízení, jehož výsledek Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti stěžovatelky přezkoumává, podmiňující rozhodnutí ve věci platby SAPS nadále existovalo a svědčila mu presumpce správnosti.

[16] I přes uvedené závěry není stěžovatelka zbavena možnosti uplatnit případné zrušení rozhodnutí ve věci platby SAPS (dojde-li k němu v rámci dalšího posuzování jeho zákonnosti městským soudem po zrušení jeho rozsudku ve věci sp. zn. 3 A 127/2016), jako skutkovou novotu ve svůj prospěch. Nelze tak ovšem učinit v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věci neposkytnutí platby *greeningu*. Procesní nástroj k uplatnění této skutečnosti (nastane-li) nabízí správní řád, a to v podobě obnovy řízení, která dopadá mj. právě na situace, kdy bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, jež bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno [§ 100 odst. 1 písm. b) správního řádu]. Pokud by došlo ke zrušení rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost stěžovatelky o platbu SAPS, a v návaznosti na to byla stěžovatelce tato platba přiznána, přichází v úvahu rovněž institut nového rozhodnutí upravený v § 101 písm. b) správního řádu. Ten umožňuje provést nové řízení a vydat nové rozhodnutí ve věci, *jestliže novým rozhodnutím bude vyhověno žádosti, která byla pravomocně zamítnuta*. Dodatečným přiznáním platby SAPS by odpadl důvod, pro který byla pravomocně zamítnuta žádost stěžovatelky o poskytnutí platby *greeningu*. Nutno dodat, že uplatnění těchto procesních nástrojů je v rukou účastníka řízení, a – na základě odpovídající procesní aktivity účastníka řízení – je povinností správního orgánu o žádosti o povolení obnovy řízení, respektive o nové rozhodnutí rozhodnout. Taková rozhodnutí přitom nejsou vyloučena ze soudní kontroly (ve vztahu k novému řízení srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2018, č. j. 5 As 122/2016 - 36, či ze dne 28. 8. 2019, č. j. 2 As 390/2018 - 46).

[17] Z výše uvedeného vyplývá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[18] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterých nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka v soudním řízení úspěch neměla, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému v řízení nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. února 2022

pokračování

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu