



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Davida Rause, Ph.D., a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové, Ph.D., a Mgr. Petra Šebka v právní věci

žalobce: **NeraAgro, spol. s.r.o.**
sídlem Práce 657, Neratovice
zastoupen Mgr. Markétou Koubíkovou, advokátkou
sídlem Balbínova 1093/27, Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65/17, Praha

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.7.2020, č.j. 40167/2020-MZE-18111, sp. zn. 15AVD497/2020-18111,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 29.7.2020, č.j. 40167/2020-MZE-18111, sp. zn. 15AVD497/2020-18111, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 15 342 Kč k rukám jeho zástupkyně Mgr. Markéty Koubíkové, advokátky, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce podanou žalobou brojí proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.7.2020, č.j. 40167/2020-MZE-18111, sp. zn. 15AVD497/2020-18111, kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 7.1.2020, č.j. UKZUZ 003395/2020, jímž bylo ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb. správní řád (dále jen „správní řád“), zastaveno řízení o obnovení povolení přípravku na ochranu rostlin *Kuprikol 50*, evid. č. 1048-11, určeného pro neprofesionální použití (dále jen „*Kuprikol 50 UNP*“). Řízení o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50 UNP* bylo zastaveno poté, co žalobce neodstranil podstatné vady žádosti bránící pokračování v řízení o obnovení povolení přípravku podle článku 43 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 ze dne 21.10.2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (dále jen „nařízení č. 1107/2009“).

I. Shrnutí žalobní argumentace

2. Žalobce namítá nezákonnost a nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Podle žalobce se prvostupňový orgán nedůvodně a překvapivě odklonil od své dosavadní konstantní praxe.
3. Žalobce vytýká prvostupňovému orgánu, že dne 17.12.2019 vydal výzvu k doplnění neúplných a chybějících podkladů ve lhůtě pěti pracovních dní. Tato výzva byla žalobci doručena dne 19.12.2019. Vyhovění požadavkům tak bylo pro žalobce nereálné. Výzvy učiněné ohledně přípravku *Kuprikol 50 profi* nejsou pro toto řízení podle žalobce relevantní, neboť řízení ve věci *Kuprikol 50 UNP* a *Kuprikol 50 profi* nebyla nikdy spojena. Současně žalobce poukazuje na to, že výzva byla vydána devět měsíců po zahájení řízení. V důsledku prodloužení prvostupňového orgánu tudíž žalobce nemohl předložit podklady, které po něm byly požadovány. Žalovaný rovněž nezohlednil, že postup prvostupňového orgánu se odlišuje od postupu správních orgánů v jiných členských státech EU rozhodujících v téže věci.
4. Podle žalobce tak byly nesprávně posouzeny podmínky pro zastavení řízení. Žalobce rovněž argumentuje tak, že bylo možno ve věci nařídit ústní jednání a všechny sporné věci mezi stranami vyjasnit a řádně zhodnotit již předložené podklady. Žalovaný podle žalobce následně nesprávně nepřihlédl k informacím, podkladům a argumentům žalobce uplatněným v odvolacím řízení a nesprávně posoudil podmínky pro koncentraci odvolacího řízení. Žalobce má dále za to, že správní orgány měly postupovat dle článku 43 odst. 6 nařízení č. 1107/2009.
5. Podle žalobce žalovaný nezdůvodnil, v čem konkrétně došlo ke změně právní úpravy odůvodňující změnu konstantní správní praxe zakládající u žalobce legitimní očekávání, a rovněž se nezabýval doloženým rozhodnutím příslušného orgánu Slovenské republiky. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí není rovněž zřejmé, co je stanoviskem prvostupňového orgánu a co je vypořádáním argumentace ze strany žalovaného.
6. Na své argumentaci žalobce setrval v podané replice a s ohledem na výše uvedené navrhl, aby zdejší soud napadené rozhodnutí žalovaného, případně i prvostupňové rozhodnutí,

zrušil. Na svém procesním postoji žalobce setrval po celou dobu řízení před zdejším soudem.

II. Shrnutí vyjádření žalovaného

7. Žalovaný se žalobou nesouhlasí, napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Zdůrazňuje, že žalobce coby žadatel byl povinen postupovat podle prováděcího nařízení Komise (EU) ze dne 13. prosince 2018, č. 2018/1981, kterým se v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh obnovuje schválení účinných látek sloučeniny mědi jako látek, které se mají nahradit, a mění příloha prováděcího nařízení Komise (EU) č. 540/2011 (dále jen „nařízení č. 2018/1981“) a nařízení Komise (EU) č. 284/2013 ze dne 1. března 2013, kterým se v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravků na ochranu rostlin na trh stanoví požadavky na údaje o přípravcích na ochranu rostlin (dále jen „nařízení č. 284/2013“). Žalovaný k tvrzenému rozpornému postupu dotčených orgánů v dalších členských státech uvádí, že mu není známo, že by žalobce podal žádost o obnovení povolení přípravku v dalších členských státech Evropské unie.
8. Taktéž žalovaný setrval na svém procesním postoji po celou dobu řízení před zdejším soudem a navrhl zamítnutí žaloby.

III Posouzení věci

9. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, dále jen „s.ř.s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s.ř.s.), žaloba je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s.ř.s.).
10. Zdejší soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s.ř.s.) podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodnutí žalovaného (§ 75 odst. 1 s.ř.s.) a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
11. Ze správního spisu vyplynuly následující pro věc podstatné skutečnosti. Dne 25.3.2019 byla prvostupňovému orgánu doručena žádost žalobce o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50 UNP* podle článku 43 nařízení č. 1107/2009. V žádosti žalobce odkázal na změnu právní úpravy, konkrétně na prováděcí nařízení č. 2018/1981, a požádal o zahájení přehodnocení přípravku *Kuprikol 50 UNP*, neboť přípravek obsahoval účinnou látku *chlorid-trihydroxid diměďnatý* citovanou v příloze č. I a č. II nařízení č. 2018/1981. K žádosti žalobce připojil Žádost o reregistraci, Přílohu 0, Přílohu III, aktuální bezpečnostní list, aktuální etiketu a spolu s tím žalobce uvedl, že příslušný *Letter of Access* bude doručen od výrobce účinné látky.
12. Dne 17.12.2019 prvostupňový orgán vyzval žalobce, aby do 31.12.2019 doplnil svoji žádost o požadavky stanovené v příloze č. 1 výzvy týkající se fyzikálních, chemických a technických přípravků na ochranu rostlin (oddíl 2) a studií dle oddílu 8 týkající se reziduí v ošetřených produktech, potravinách a krmivech nebo na jejich povrchu (část A nařízení Komise č. 284/2013).
13. Dne 7.1.2020 vydal prvostupňový orgán usnesení, jímž řízení o žádosti zastavil dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu z toho důvodu, že žalobce ve stanovené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti bránící pokračování v řízení. Proti tomuto rozhodnutí žalobce

podal odvolání, které žalovaný zamítl, neboť neshledal žalobcovy námitky důvodné, a potvrdil tak prvostupňové rozhodnutí.

14. Podle článku 4 odst. 1 nařízení č. 1107/2009 se účinná látka schvaluje v souladu s přílohou II, pokud lze s ohledem na současné vědeckotechnické poznatky očekávat, že s ohledem na kritéria pro schválení stanovená v bodech 2 a 3 uvedené přílohy splní přípravky na ochranu rostlin obsahující danou účinnou látku požadavky stanovené v odstavcích 2 a 3. Prvním krokem posouzení účinné látky je stanovit, zda jsou splněna kritéria pro schválení uvedená v bodech 3.6.2 až 3.6.4 a 3.7 přílohy II. Pokud jsou tato kritéria splněna, je dalším krokem posouzení stanovit, zda jsou splněna ostatní kritéria pro schválení uvedená v bodech 2 a 3 přílohy II.
15. Podle článku 4 odst. 2 nařízení č. 1107/2009 musí *rezidua přípravků na ochranu rostlin vzniklá po aplikaci* v souladu se správnou praxí v ochraně rostlin za běžných podmínek použití splňovat tato kritéria: a) nemají škodlivý účinek na lidské zdraví, a to ani na zranitelné skupiny, ani na zdraví zvířat, přičemž se vezmou v úvahu známé kumulativní a synergické účinky, jsou-li pro jejich posouzení k dispozici vědecké metody schválené úřadem, ani na podzemní vody; b) nemají nepřijatelné účinky na životní prostředí. Pro měření reziduí významných z hlediska toxicity, ekotoxicity, životního prostředí nebo pitné vody musí existovat obecně používané metody. Analytické standardy musí být běžně k dispozici.
16. Podle článku 4 odst. 3 nařízení č. 1107/2009 musí *přípravky na ochranu rostlin po aplikaci v souladu se správnou praxí v ochraně rostlin za běžných podmínek použití* splňovat tato kritéria: a) je dostatečně účinný; b) nemá žádný bezprostřední ani zpožděný škodlivý účinek na lidské zdraví, a to ani na zranitelné skupiny, ani na zdraví zvířat, ať přímý či nepřímý prostřednictvím pitné vody (s ohledem na produkty, které vznikají při úpravě pitné vody), potravin, krmiv či ovzduší, ani nezpůsobuje následky na pracovišti nebo prostřednictvím jiných nepřímých účinků, přičemž se vezmou v úvahu známé kumulativní a synergické účinky, jsou-li pro jejich posouzení k dispozici vědecké metody schválené úřadem; ani na podzemní vody; c) nemá žádné nepřijatelné účinky na rostliny ani rostlinné produkty; d) nezpůsobuje zbytečné utrpení a bolest obratlovcům, kteří mají být regulováni; e) nemá žádné nepřijatelné účinky na životní prostředí, jsou-li pro jejich posouzení k dispozici vědecké metody schválené úřadem, a to zejména pokud jde o následující aspekty: i) jeho osud a distribuce v životním prostředí, zejména znečištění povrchových vod, včetně vod v ústí řek a pobřežních vod, podzemních vod, ovzduší a půdy, přičemž se zohlední i oblasti vzdálené od místa použití kvůli environmentálnímu přenosu na velkou vzdálenost, ii) jeho dopad na necílové druhy, a to i na stávající chování těchto druhů, iii) jeho dopad na biologickou rozmanitost a ekosystém.
17. Podle článku 14 bodu 1 nařízení č. 1107/2009 se schválení účinné látky se na žádost obnoví, pokud je prokázáno, že jsou splněna kritéria pro schválení uvedená v článku 4. Kritéria článku 4 se považují za splněná, pokud to bylo stanoveno v případě jednoho či více reprezentativních použití alespoň jednoho přípravku na ochranu rostlin obsahujícího účinnou látku. Součástí tohoto obnovení schválení mohou být podmínky a omezení podle článku 6.
18. Podle článku 29 odst. 1 nařízení č. 1107/2009, aniž je dotčen článek 50, *se přípravek na ochranu rostlin povolí pouze tehdy*, splňuje-li podle jednotných zásad uvedených v odstavci 6

tyto požadavky: a) jeho účinné látky, safenery a synergenty byly schváleny; b) je-li jeho účinná látka, safener či synergent vyroben za použití jiného zdroje, nebo stejného zdroje s využitím jiného výrobního postupu nebo místa výroby: i) specifikace podle článku 38 se významně neodchyluje od specifikace uvedené v nařízení, jímž se daná účinná látka, safener či synergent schvaluje, a ii) účinná látka, safener či synergent nemá v důsledku nečistot žádné další škodlivé účinky ve smyslu čl. 4 odst. 2 a 3, než kdyby byl vyroben v souladu s výrobním postupem uvedeným v dokumentu, který byl podkladem ke schválení; c) jeho formulační přísady nejsou uvedeny v příloze III; d) jeho technická formulace je taková, že vystavení uživatele nebo další rizika jsou co nejvíce omezena, aniž je narušeno fungování přípravku; e) s ohledem na současné vědeckotechnické poznatky splňuje požadavky podle čl. 4 odst. 3; f) vhodnými metodami lze určit povahu a množství jeho účinných látek, safenerů a synergentů a případně všech nečistot a formulačních přísad, které jsou významné z hlediska toxicity, ekotoxicity nebo životního prostředí; g) vhodnými metodami obecně používanými ve všech členských státech, s vhodnými limity pro určení relevantních vzorků, lze zjistit jeho rezidua vznikající při povoleném použití, která jsou významná z hlediska toxicity, ekotoxicity nebo životního prostředí; h) jeho fyzikální a chemické vlastnosti byly určeny a shledány přijatelnými pro účely správného použití a skladování přípravku; i) u přípravku či přípravků na ochranu rostlin určených k použití u potravin nebo krmiv byly maximální limity reziduí v zemědělských produktech ovlivněných použitím uvedeným v povolení případně stanoveny nebo změněny v souladu s nařízením (ES) č. 396/2005.

19. Podle článku 29 odst. 2 nařízení č. 1107/2009 žadatel musí prokázat, že jsou splněny požadavky stanovené v odst. 1 písm. a) až h). Podle článku 29 odst. 3 se dodržování požadavků stanovených v odst. 1 písm. b) a písm. e) až h) ověřuje pomocí úředních či úředně uznaných zkoušek a analýz provedených za zemědělských a rostlinolékařských podmínek a podmínek v oblasti životního prostředí, které jsou vhodné pro používání příslušného přípravku na ochranu rostlin a představují typické podmínky panující v zóně, kde má být daný přípravek používán.
20. Podle čl. 43 odst. 1 nařízení č. 1107/2009 se povolení obnovuje na žádost držitele povolení za předpokladu, že jsou i nadále plněny podmínky uvedené v článku 29 tohoto nařízení.
21. Podle článku 43 odst. 2 nařízení č. 1107/2009 do tří měsíců po obnovení schválení účinné látky, safeneru nebo synergentu obsaženého v přípravku na ochranu rostlin předloží žadatel tyto informace: a) opis povolení přípravku na ochranu rostlin; b) veškeré nové informace požadované v důsledku změn požadavků na údaje či kritérií; c) odůvodnění skutečnosti, že nově předložené údaje jsou výsledkem požadavků na údaje či kritérií, které nebyly v platnosti v okamžiku, kdy bylo uděleno povolení přípravku na ochranu rostlin, nebo jsou nezbytné ke změně podmínek schválení; d) veškeré informace nutné k doložení toho, že přípravek na ochranu rostlin splňuje požadavky stanovené v nařízení o obnovení schválení účinné látky, safeneru či synergentu obsaženého v přípravku; e) zprávu o údajích vycházejících ze sledování, pokud bylo povolení předmětem sledování.
22. Podle článku 43 odst. 3 nařízení č. 1107/2009 členské státy ověří, že všechny přípravky na ochranu rostlin, které obsahují příslušnou účinnou látku, safener či synergent, splňují všechny podmínky a omezení stanovené v nařízení o obnovení schválení podle článku 20. Členský stát uvedený v článku 35 koordinuje v každé zóně ověřování shody a posuzování předložených údajů za všechny členské státy dané zóny.

23. Podle článku 43 odst. 5 nařízení č. 1107/2009 členské státy rozhodnou o obnovení povolení přípravku na ochranu rostlin nejpozději dvanáct měsíců po obnovení schválení účinné látky, safeneru nebo synergentu, který je v přípravku obsažen.
24. Podle článku 43 odst. 6 nařízení č. 1107/2009 pokud z důvodů, které držitel povolení nemůže ovlivnit, není rozhodnutí o obnovení povolení přijato před uplynutím platnosti povolení, prodlouží dotýčný členský stát platnost povolení o dobu nezbytnou k dokončení posouzení a k přijetí rozhodnutí o obnovení povolení.
25. Podle článku 80 odst. 5 písm. b) nařízení č. 1107/2009 se o žádostech o povolení přípravků na ochranu rostlin: které by měly být změněny nebo staženy v důsledku zařazení do přílohy I směrnice 91/414/EHS nebo v důsledku schválení podle odstavce 1 tohoto článku, k 14. červnu 2011 rozhodne na základě vnitrostátních právních předpisů platných před tímto datem. Po uvedeném rozhodnutí se použije toto nařízení.
26. Podle nařízení č. 2018/1981 (účinného od 1.1.2019) byla ukončena platnost schválení účinných látek sloučeniny mědi (článek 1 a 2 tohoto nařízení). Podle článku 1 nařízení 2018/1981 se schválení účinných látek sloučeniny mědi jako látek, které se mají nahradit, obnovuje podle ustanovení v příloze I. Podle článku 2 nařízení 2018/1981 se příloha prováděcího nařízení (EU) č. 540/2011 mění v souladu s přílohou II tohoto nařízení.
27. Podle prováděcího nařízení Komise (EU) 2018/84 ze dne 19. ledna 2018, kterým se mění prováděcí nařízení (EU) č. 540/2011, pokud jde o prodloužení doby platnosti schválení účinných látek chlorpyrifos, chlorpyrifos-methyl, klothianidin, sloučeniny mědi, dimoxystrobin, mankozeb, mekoprop-P, metiram, oxamyl, petoxamid, propikonazol, propineb, propyzamid, pyraklostrobin a zoxamid (dále jen „nařízení č. 2018/84“), byla část A přílohy prováděcího nařízení (EU) č. 540/2011 změněna u položky 277 tak, že datum konce platnosti povolení se nahrazuje datem 31.1.2019.
28. Nařízení č. 284/2013 v příloze stanovuje konkrétní požadavky, co je třeba k žádosti o obnovení povolení přiložit (část A chemické přípravky na ochranu rostlin).

III. a) nepřezkoumatelnost a podstata věci

29. Zdejší soud předně posuzoval, zda napadené rozhodnutí vyhovuje požadavkům na jeho přezkoumatelnost, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí přitom představuje vadu, která má za následek nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí, či zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19.2.2008, č.j. 7 Afs 212/2006-76, č. 1566/2008 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je dána zejména tehdy, opomene-li správní orgán či soud na námitku účastníka zcela (tedy i implicitně) reagovat. Taková situace v nyní posuzované věci nenastala.
30. Žalobce v této souvislosti namítal, že žalovaný v textu napadeného rozhodnutí nezdůvodnil, v čem konkrétně došlo ke změně právní úpravy.
31. Žalovaný na straně 11 napadeného rozhodnutí uvádí: „*Odvolací orgán dále konstatuje, že se odvolatel mylně domnívá, že pokud nemění v řízení uvedené prováděcí nařízení Komise EU znění článku 43 (a také čl. 29 nařízení ES), nemění tak požadavky na obnovení povolení. Je třeba upozornit, že prováděcí nařízení jako předpis prováděcí jsou předpisy, které nemohou měnit nařízení ES, ale mohou pouze konkretizovat a upravovat, případně zpřísnovat postupy*

vyplývající z článků nařízení ES. Prováděcí nařízení k nařízení ES týkající se schválení, obnovení schválení účinných látek či změn podmínek schválení stanoví konkrétní podmínky, za kterých jsou pro účinnou látku a přípravky na ochranu rostlin tuto látku obsahující splněna kritéria čl. 4 nařízení ES. V případě nařízení Komise (EU) 2018/1981 se tedy ve vztahu k odvolateli nejedná o pouhé posunutí doby platnosti schválení na 31. 12. 2025. K tomu, aby mohl správní orgán ověřit, zdali přípravek i nadále splňuje kritéria čl. 4 nařízení ES, musí žadatel doložit údaje podle nařízení Komise (EI) č. 284/2013. Dále je třeba odvolatele upozornit, že podklady předložené v minulosti, nejsou trvale dostatečné pro povolení přípravku na ochranu rostlin v návaznosti na vývoj legislativy. Požadavky postupů podle článku 43 se stejně jako u článku 44 odst. 1 nařízení ES mohou v průběhu let prováděcími nařízeními upravovat stejně tak, jako tomu je v případě žádosti o obnovu povolení podané podle čl. 43 odst. 1 nařízení ES.“

32. Pokud jde dále o tvrzení žalobce, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, co tvrdí prvostupňový orgán a co již žalovaný, ani tady nelze dát žalobci za pravdu. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnuje průběh řízení, dále konkrétní nedostatky žádosti a následně se vyjadřuje ke konkrétním námitkám žalobce (část „Námítky odvolatele a stanovisko odvolacího orgánu“), a to po stránce věcné i právní. Skutečnost, že žalovaný zastává stejný právní (či odborný) názor jako prvostupňový orgán, nečiní jeho rozhodnutí nesrozumitelným. Pokud jde o v žalobě zmiňované rozhodnutí slovenského správního orgánu, žádné takové rozhodnutí nebylo žalobcem v odvolání zmíněno; za této situace není výtku, že je v napadeném rozhodnutí žalovaný nezohlednil, namístě.
33. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí tak není důvodná.
34. Skutečným jádrem sporu mezi žalobcem a správními orgány byly konkrétní požadavky prvostupňového orgánu na předložení podkladů pro účely obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50 UNP*. Žalobce vycházel z toho, že k obnovení povolení je třeba podat žádost a doložit *Letter of Access* dodaný výrobcem účinné látky (oxychlorid měďnatý), jak tomu bylo v minulosti, zatímco prvostupňový orgán trval na doložení toho, že přípravek obsahující účinnou látku splňuje požadavky dané nařízením č. 2018/1998 a nařízením č. 284/2013 v návaznosti na článek 4 a 29 nařízení č. 1107/2009.
35. Pokud žalobce namítá, že nedošlo ke změně legislativních požadavků majících vliv na platnost dříve uděleného povolení, nelze mu dát za pravdu. Přijetím nařízení č. 2018/1981, účinného od 1.1.2019, mělo dojít k obnovení schválení účinných látek sloučeniny mědi tak, aby tyto látky již vyhovovaly požadavkům stanoveným v článku 4 v návaznosti na článek 29 nařízení č. 1107/2009. Přitom lhůta pro obnovení povolení byla prodloužena nařízením 2018/84, a to do 31.12.2019. Bližší podmínky, co je třeba k žádosti předložit, pak stanovuje mj. nařízení č. 284/2013. V nyní posuzované věci tedy nebylo možné postupovat podle zákona o rostlinolékařské péči, jak tomu bylo v minulosti. Postup obnovení povolení přípravku již upravovalo nařízení č. 1107/2009 zejména spolu s prováděcími nařízením č. 2018/1981 a nařízením č. 284/2013. Podmínky původně stanovené nařízením č. 540/2011 byly přijetím nařízení č. 2018/1981 změněny a žalobce jakožto výrobce přípravku na ochranu rostlin byl povinen tuto změnu respektovat. Nutno zdůraznit, že přijetí nařízení č. 2018/1981 však žalobce reflektoval již v podané žádosti, kterou výslovně inicioval řízení o povolení obnovení přípravku na ochranu rostlin.
36. Žalobce v této souvislosti namítal, že prvostupňový orgán postupoval v rozporu s dřívější konstantní praxí a že byla v nyní posuzované věci porušena zásada legitimního očekávání.

K zásadě legitimního očekávání lze odkázat například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.4.2017, č.j. 4 As 86/2016-38, podle něhož: „V nejtypičtější podobě se ochrana legitimního očekávání, ve vazbě na ochranu právní jistoty, v oboru správního práva upíná k vázanosti správy vlastní ustálenou správní praxí, ustáleným výkladem procesních i hmotných právních pravidel, veřejně deklarovanou politikou v mezích správního uvážení, interní výkladovou či aplikační směrnici, anebo k závaznosti konkrétního a kvalifikovaného ujištění o právu či procesním postupu, poskytnutého orgánem veřejné moci adresátu jeho správy...Konečně soudní jurisprudence i sekundární literatura jsou vesměs zajedno v tom, že legitimní očekávání na straně adresátů veřejné správy mohou založit pouze jednání a postupy, které jsou v souladu se zákonem a v jeho mezích, tedy *secundum et intra legem*, nikoli *contra legem*, a s ohledem na princip enumerativnosti státních pretenzí, resp. legality výkonu veřejné moci (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, též § 2 odst. 1 správního řádu) ani *praeter legem* (viz např. citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v odstavci 73).“

37. Žalobci je třeba přisvědčit, že prvostupňový orgán postupoval odlišně oproti předešlým řízením týkajícím se přípravků na ochranu rostlin obsahujících sloučeniny mědi. Tato skutečnost ostatně není mezi účastníky řízení sporná. Podstatné je, zda existoval legitimní důvod, proč se od původní zastávané praxe odchýlit. Shora popsaná legislativní změna tento postup legitimně odůvodňovala, neboť se zásadním způsobem změnily podmínky pro postup prvostupňového orgánu. Očekávání žalobce, že k žádosti o obnovení povolení postačí předložení *Letter of Access*, tak postrádá legitimní důvod. Zásada legitimního očekávání nepředchází zásadu zákonnosti. S ohledem na změnu právní úpravy na unijní úrovni bylo nezbytné připravit na ochranu rostlin obsahující účinnou látku vyjmenovanou v příloze I. nařízení č. 2018/1981 opětovně posoudit.
38. Námitka zpochybňující změnu právní úpravy, porušení zásady legitimního očekávání a nezákonného vybočení ze správní praxe tak není důvodná.
39. Argumentuje-li žalobce odlišnými postupy jiných členských států „v téže věci“, k tomu je třeba zdůraznit, že podle článku 35 nařízení č. 1107/2009 žádost posoudí členský stát navržený žadatelem, pokud se pro posouzení žádosti nerozhodne jiný členský stát ve stejné zóně. Členský stát, který bude žádost posuzovat, o této skutečnosti informuje žadatele. Na žádost členského státu, jenž žádost posuzuje, spolupracují ostatní členské státy ve stejné zóně, pro kterou byla žádost podána, s cílem zajistit spravedlivé rozdělení pracovní zátěže. Ostatní členské státy v zóně, pro kterou byla žádost podána, neuskuteční ohledně daného spisu žádné kroky, dokud členský stát, který žádost posuzuje, toto posouzení nedokončí. Pokud byla žádost podána ve více než jedné zóně, dohodnou se členské státy provádějící hodnocení žádosti na hodnocení údajů, které se nevztahují k zemědělským podmínkám a podmínkám v oblasti životního prostředí. Vzhledem k tomu, že oprávněným členským státem zpravodajem byla Česká republika, byl prvostupňový orgán orgánem příslušným o žádosti žalobce rozhodnout. Rozhodoval-li by orgán některého jiného státu o totožné věci (o žádosti žalobce o obnově povolení totožného přípravku), nebyl by k tomu dle článku 43 odst. 3 v návaznosti na článek 35 nařízení č. 1107/2009 příslušný.

III. b) nezákonnost výzvy a zastavení řízení

40. Zdejší soud se dále zabýval tím, zda byly splněny podmínky pro zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu; vycházel přitom z jednotlivých výzev adresovaných žalobci, jejichž určitost, srozumitelnost a uskutečnitelnost žalobce napadá.
41. Podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení o žádosti správní orgán usnesením zastaví, jestliže žadatel v určené lhůtě neodstranil podstatné vady žádosti, které brání pokračování v řízení,
42. Podle § 45 odst. 1 správního řádu žádost musí mít náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 a musí z ní být patrné, co žadatel žádá nebo čeho se domáhá. Žadatel je dále povinen označit další jemu známé účastníky. Dále podle § 45 odst. 2 správního řádu nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit (§ 64).
43. Podle § 37 odst. 3 správního řádu nemá-li podání předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán podateli nedostatky odstranit nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu.
44. Podle § 140 odst. 1 správního řádu může správní orgán na požádání účastníka nebo z moci úřední usnesením spojit různá řízení, k nimž je příslušný, pokud se týkají téhož předmětu řízení nebo spolu jinak věcně souvisejí anebo se týkají týchž účastníků, nebrání-li tomu povaha věci, účel řízení anebo ochrana práv nebo oprávněných zájmů účastníků. Spojit řízení lze i v průběhu řízení za předpokladu, že tím nevznikne nebezpečí újmy některému z účastníků.
45. Pokud žádost neodpovídá zákonným požadavkům, je povinností správního orgánu vyzvat žadatele k nápravě a poskytnout mu přiměřené poučení o tom, jak konkrétní nedostatky žádosti napravit, případně stanovit lhůtu k odstranění nedostatků, nelze-li tyto nedostatky odstranit na místě. Tato povinnost je úzce spjata s poučovací povinností správního orgánu plynoucí z § 4 odst. 2 správního řádu, podle něhož správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Je-li účastník řízení ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu vyzván k odstranění nedostatků žádosti, musí být tato výzva správního orgánu dostatečně určitá a srozumitelná.
46. Otázkou určitosti a srozumitelnosti výzvy se ve své judikatuře zabýval i Nejvyšší správní soud.
Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10.9.2014, č.j. 6 As 136/2013-56, plyne: „Žadatelka tedy oprávněně očekávala od správních orgánů takový postup ve věci její žádosti, který by respektoval tzv. zásadu součinnosti správních orgánů s dotčenými osobami. Jejím prvkem je mimo jiné i požadavek právní jistoty, který lze v daných souvislostech vykládat tak, že žadatelka měla právo na to, aby ji správní orgán vyzval ke splnění povinnosti doplnit žádost o vydání územního rozhodnutí o nezbytné podklady tak, aby bylo jednoznačné, jaké listiny má předložit. Požadavek by přitom měl být formulován takovým způsobem, aby mu průměrný adresát veřejné správy porozuměl a mohl na něj podle své vůle reagovat (vyhovět mu, anebo i rezignovat na splnění uložené povinnosti, poučen o následcích, jež to bude mít).“ Nejvyšší správní soud tu konstatoval, že odkaz ve výzvě na konkrétní ustanovení zákona bez bližší vazby k posuzované věci, z něhož nemůže být žadateli zřejmé, co je po něm požadováno, požadavku dle § 45 odst. 2 správního řádu nedostojí. Jak dále uvedl Nejvyšší správní soud

ve svém rozsudku: „Veřejná správa je službou veřejnosti (§ 4 odst. 1 správního řádu) a komunikace úřadu s účastníkem řízení má pomoci provést jej správním řízením tak, aby dosáhl svého záměru při dodržení požadavků právních předpisů. Ač procesní pravidla interakci mezi úředníkem a účastníkem formalizují, nejsou účelem samy o sobě a jejich uplatňování je primárně cestou, nikoli cílem. Pochopitelně je zapotřebí bránit neúměrnému prodlužování řízení liknavým přístupem účastníků například i stanovováním lhůt pro splnění povinností a trváním na jejich dodržování, avšak toto formálně správné počínání by nemělo zastínit skutečný účel celého řízení o žádosti. Správní orgány tedy mohly vyvodit pro žadatele nepříznivé procesní důsledky, pouze pokud své požadavky vyjevily srozumitelným způsobem a žadatel měl skutečnou, nikoli jen formální či teoretickou možnost výzvě k doplnění náležitostí vyhovět.“

47. Výzva ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu musí být srozumitelná a jasná osobě, jíž je adresována. V opačném případě není z pohledu správního řádu taková výzva relevantní a nelze s ní spojovat zamýšlené následky. Má-li zdejší soud posuzovat určitost a srozumitelnost výzev učiněných v nyní posuzované věci, musí být v tomto směru zohledněna jak osoba adresáta, tak jeho reakce na konkrétní výzvu.
48. Má-li zdejší soud posuzovat výzvu k doplnění žádosti žalobce o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50 UNP*, musí tuto výzvu posuzovat samostatně. Přestože žalovaný v napadeném rozhodnutí odkazuje na řízení o žádosti o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50 profi*, jednalo se o jiné (byť obdobné) správní řízení, které nebylo ve smyslu § 140 odst. 1 správního řádu spojeno s řízením ve věci přípravku *Kuprikol 50 UNP*.
49. Podklady předložené žalobcem v řízení o žádosti o obnovu povolení přípravku *Kuprikol 50 profi* automaticky nejsou a nemohou být součástí podkladů pro nynější řízení ve věci přípravku *Kuprikol 50 UNP*. Stejně tak ani nelze vycházet z výzev prvostupňového orgánu, jež byly v daném správním řízení (ve věci přípravku *Kuprikol 50 profi*) žalobci adresovány, přestože se jednalo dle argumentace plynoucí z napadeného rozhodnutí o srovnatelný přípravek na ochranu rostlin. Na postup prvostupňového orgánu je třeba nahlížet pouze ve vztahu ke konkrétnímu předmětu řízení.
50. Pokud žalobce nedodal prvostupňovému orgánu kompletní žádost, bylo na prvostupňovém orgánu, aby o tom žalobce informoval a vyzval jej k odstranění nedostatků, eventuálně ho poučil o tom, jak lze tyto nedostatky odstranit.
51. Ze správního spisu vyplynulo, že dne 25.3.2019 byla prvostupňovému orgánu doručena žádost žalobce o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50 UNP*. Dne 19.12.2019 byla žalobci zaslána výzva k doplnění žádosti, přitom lhůta pro doplnění žádosti byla stanovena do 31.12.2019. Řízení bylo ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastaveno dne 7.1.2020.
52. Prvostupňový orgán tak žalobce vyzval k doplnění podkladů (o nezbytné studii) ve lhůtě pěti pracovních dnů. Zdejší soud tak dává žalobci za pravdu, že splnění požadavku prvostupňového orgánu na doplnění žádosti s přihlédnutím k tomu, kdy výzva byla vydána, k čemu byl žalobce vyzván a jakou lhůtu mu prvostupňový orgán poskytl, bylo objektivně nereálné. Prvostupňový orgán přitom od podání žádosti na konci března 2019 neprovedl v této věci žádné kroky (vyjma vyrozumění žalobce o tom, že jeho žádost byla přijata) a až po necelých devíti měsících nečinnosti vyzval žalobce k doplnění žádosti.

53. K tomu, aby byly požadavky stanovené ve výzvě ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu realizovatelné, musí správní orgán poskytnout žadateli přiměřenou lhůtu, a to s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem případu, neboť je to správní orgán, kdo vedle samotného žadatele disponuje znalostmi dané problematiky a je mu známa míra náročnosti na doložení požadovaných podkladů. Délka lhůty pro doplnění žádosti musí reflektovat uvedená hlediska a jen výzva obsahující přiměřenou lhůtu ve smyslu věty druhé § 45 odst. 2 správního řádu coby výzva s relevantními účinky ob stojí.
54. Ze shora nastíněných judikатурních závěrů plyne, že jen nesplnění výzvy, již má žadatel objektivní možnost vyhovět, může vést k zastavení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Podmínkou aplikace § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu v návaznosti na § 45 odst. 2 správního řádu je nejen výzva odpovídající požadavkům na její určitost a srozumitelnost, nýbrž také výzva poskytující žadateli reálnou možnost výzvě vyhovět.
55. Postup prvostupňového orgánu spíše indikuje, že uvedená výzva byla vydána ryze formálně; důvodem jejího vydání nebylo nasměrování žalobce k předložení kompletní žádosti, nýbrž učinění formálního úkonu ve smyslu § 45 odst. 2 správního řádu tak, aby mohlo být ve věci rozhodnuto do 31.12.2019. Zároveň je třeba poukázat na silnou disproporci mezi postupem prvostupňového orgánu, který téměř devět měsíců v této věci nečiní žádné úkony, a uložením povinnosti žalobci odstranit nedostatky spočívající ve vypracování odborných studií v řádu několika dnů ke konci roku.
56. Uvedený nezákonný postup nezhojil ani žalovaný v rámci odvolacího řízení. Za dané situace stěží bylo na místě aplikovat zásadu koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu, podle něhož se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.
57. Žalovaný tak nesprávně posoudil splnění předpokladů pro zastavení řízení dle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu pro neodstranění podstatných vad žádosti, neboť žalobci nebyla ze strany prvostupňového orgánu poskytnuta přiměřená lhůta k jejich odstranění. Vada postupu prvostupňového orgánu, kterou nezhojil ani žalovaný, je přitom vadou zásadního charakteru, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé (výsledek posouzení obnovy povolení přípravku). S ohledem na uvedené se již zdejší soud nezabýval zbývající žalobní argumentací s tím, že za daného stavu bylo nadbytečné, aby si vyžádal pro účely dokazování rozhodnutí Ústředního kontrolního a skúšobného ústavu polnohospodářského v Bratislavě ze dne 24.1.2020, č.z. 2857/2020, č.s. 964/2020-270 (které žalobce k žalobě nedoložil), a odpovídající žádost podanou tomuto úřadu. Ze shodných důvodů zdejší soud neshledal potřebným dokazovat ani jinými, dřívějšími rozhodnutími prvostupňového orgánu, zmiňovanými žalobcem v žalobě.
58. Zdejší soud tak napadené rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s.ř.s.). V něm je žalovaný vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s.ř.s) a poskytne žalobci dostatečný procesní prostor k doplnění podkladů žádosti.

IV. Náklady řízení

59. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první s.ř.s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
60. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto má podle § 60 odst. 1 s.ř.s. právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení a je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobci vznikly náklady ve výši 3 000 Kč za zaplacený soudní poplatek. Dále šlo o náklady právního zastoupení spočívající v odměně zástupkyně za tři úkony právní služby po 3 100 Kč společně se třemi režijními paušály po 300 Kč – převzetí a příprava zastoupení, žaloba a replika; podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d), § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytnutí právních služeb (advokátní tarif). Vzhledem k tomu, že zástupkyně žalobce je plátcem DPH, byla k nákladům za právní zastoupení připočtena částka odpovídající DPH. Žalovaný je tedy povinen zaplatit žalobci částku 15 342 Kč, a to k rukám zástupkyně žalobce ve stanovené lhůtě.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s.ř.s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 18. srpna 2022

David Raus v.r.
předseda senátu