



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **L. S.**, zastoupená JUDr. Josefem Sedláčkem st., advokátem, sídlem Starobranská 327/4, Šumperk, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 2. 2021, č. j. 61366/2020-MZE-14141, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 1. 2022, č. j. 14 A 94/2021-26,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost žalobkyně **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení případu

[1] Žalobkyně podala dne 16. 5. 2016 žádost o jednotnou platbu na plochu zemědělské půdy pro rok 2016, v níž uvedla díly půdních bloků o celkové výměře 36,12 ha. Státní zemědělský intervenční fond (dále „správní orgán prvního stupně“ nebo též „SZIF“) rozhodnutím ze dne 18. 5. 2020, č. j. SZIF/2020/0361473, žalobkyni přiznal jednotnou platbu na plochu v celkové výši 122 201,33 Kč (sníženou z důvodu, že žalobkyně v žádosti

nedeklarovala veškerou jí užívanou půdu). Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně nepodala odvolání, rozhodnutí tak nabylo právní moci dne 10. 6. 2020.

[2] Podáním ze dne 5. 8. 2020, doručeným správnímu orgánu prvního stupně dne 7. 8. 2020, žalobkyně požádala o obnovu řízení o poskytnutí jednotné platby. Uvedla, že dne 31. 7. 2020 bylo skončeno řízení o provedení změn v evidenci půdy LPIS (sp. zn. 16/665/EPU/1/003482), na jehož základě byla žalobkyně se zpětnou účinností zapsána do evidence LPIS jako uživatelka dalších dílů půdních bloků o výměře 13,69 ha. Žalobkyně se domnívala, že se jednalo o novou skutečnost, která odůvodňuje obnovu řízení a přiznání dotací na všechny jí užívané pozemky uvedené v původní žádosti o poskytnutí jednotné platby, včetně nově evidovaných dílů půdních bloků o výměře 13,69 ha.

[3] Rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil prvostupňové rozhodnutí SZIF ze dne 13. 10. 2020, č. j. SZIF/2020/0607051, kterým bylo zastaveno řízení o obnově ve věci žádosti žalobkyně o poskytnutí jednotné platby na plochu pro rok 2016 podle § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, z důvodu zjevné nepřipustnosti žádosti. V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že žalobkyně v žádosti o obnovu neuvedla žádné nové skutečnosti relevantní pro řízení, o jehož obnovu žádá, a které by vyšly najevo až po právní moci rozhodnutí. Žalovaný upozornil, že žalobkyně do žádosti o jednotnou platbu na plochu zemědělské půdy, kterou podala v roce 2016, nezahrnula pozemky o výměře 13,69 ha, u nichž sama potvrdila, že je již tehdy obhospodařovala. Žalobkyně měla dle žalovaného uvést tyto půdní bloky do části formuláře jednotné žádosti (označené jako *Deklarace zemědělské půdy*), v němž jsou žadatelé povinni uvést všechny jimi obhospodařované půdní bloky (i v případě, že u nich probíhá vyřizování ohlášené změny údajů v evidenci LPIS). V takovém případě by pak žalobkyně mohla požádat o přerušení řízení o žádosti o poskytnutí dotací do doby vyřízení ohlášené změny v evidenci (týkající se v daném případě právě dílů půdních bloků o výměře 13,69 ha). Jelikož však žalobkyně v žádosti o jednotnou platbu tyto půdní bloky vůbec neuvedla, nemohlo mít provedení změny v evidenci LPIS vliv na pravomocně skončené řízení o žádosti o poskytnutí jednotné platby, jehož předmětem půdní bloky o této výměře nebyly.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zamítl. Městský soud vycházel z rozsudku ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 As 189/2019-33, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval žádostí o jednotnou platbu na plochu zemědělské půdy a vymezením jejího předmětu, z jehož závěrů vyplývá, že správní orgány nemohou rozhodovat o jiném rozsahu žádosti, než jak jej vymezil sám žadatel. Nerespektování vymezeného předmětu žádosti (byť ve prospěch žadatele) by dle městského soudu mělo za následek nezákonnost vydaného správního rozhodnutí. Městský soud dále uvedl, že žalobkyni bylo již v době podání žádosti o poskytnutí jednotné platby zřejmé, že obhospodařuje více dílů půdních bloků, než kolik jich deklarovala v žádosti, jakož i to, že evidence LPIS je aktualizována se zpětnou účinností na základě ohlášené změny. Dle městského soudu tak nemohlo být provedení změny v evidenci půdy LPIS považováno za novou, dříve neznámou skutečnost, jak tvrdila žalobkyně. V situaci, kdy žalobkyně půdní bloky o výměře 13,69 ha neučinila předmětem podané žádosti, nadto nemohla provedená změna evidovaného uživatele u těchto půdních bloků vést k obnově řízení také z toho důvodu, že neodůvodňovala jiné řešení otázky, jež

pokračování

byla předmětem pravomocně ukončeného řízení. Dle městského soudu v daném případě nedošlo ani ke změně či zrušení žádného dříve vydaného rozhodnutí, proto ani z tohoto důvodu nebyly podmínky pro obnovu řízení naplněny.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[5] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítala, že městský soud nesprávně vycházel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 As 189/2019-31, ačkoli podstata řešených věcí je odlišná. Stěžovatelka uvedla, že v souzené věci není spor o to, že dotčené půdní bloky o výměře 13,69 ha do žádosti o poskytnutí jednotné platby neuvedla a že změnu žádosti (rozšířením o dotčené půdní bloky o uvedené výměře) provedla až podáním ze dne 5. 6. 2020 v návaznosti na provedenou změnu v evidenci LPIS. Stěžovatelka se domnívala, že kdyby do žádosti uvedla všechny obhospodařované pozemky (včetně pozemků o výměře 13,69 ha), riskovala by tím, že správní orgán nevyhoví žádosti o přerušování řízení a že žádost o poskytnutí dotace bude částečně zamítnuta. Stěžovatelka odkázala na rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2015, sp. zn. 30 Cdo 840/2014, a ze dne 18. 5. 2016, sp. zn. 30 Cdo 5207/2015, z nichž dovozovala, že po žadateli o dotaci nelze požadovat podání žádosti v situaci, kdy příslušná část půdních bloků nebyla zapsána v evidenci. Za rozhodující považovala stěžovatelka otázku, zda v řízení, které bylo vedeno o žádosti o dotaci pouze na část jí obhospodařovaných pozemků, lze (po jeho obnovení) pokračovat s rozšířeným předmětem o další půdní bloky, u kterých byla provedena změna jejich uživatele v evidenci LPIS. Dle stěžovatelčina názoru tak změna provedená v evidenci LPIS týkající se dotčených půdních bloků o výměře 13,69 ha představovala novou skutečnost ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu a z materiálního hlediska též změnu podkladového rozhodnutí dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

[6] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu. Zdůraznil, že v pravomocně ukončeném řízení o poskytnutí jednotné platby na plochu byl vyčerpán celý předmět žádosti, do níž stěžovatelka dotčené pozemky o výměře 13,69 ha vůbec neuvedla (navzdory tomu, že je již v době podání žádosti obhospodařovala). Neučinila tak ani v termínu určeném pro opožděné podání žádostí (konkrétně do 10. 6. 2016), ve kterém ještě mohlo k doplnění žádosti o další pozemky dojít. Stěžovatelkou vymezený předmět žádosti tak nemohl být správními orgány překročen, a v důsledku toho nemohla provedená změna v evidenci LPIS odůvodňovat jiný výsledek pravomocně ukončeného řízení, a tedy být důvodem pro obnovu řízení.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[8] V úvodu Nejvyšší správní soud uvádí, že mezi účastníky řízení nejsou sporné skutkové okolnosti věci, tj. že stěžovatelka dotčené půdní bloky o výměře 13,69 ha neuvedla do žádosti o poskytnutí jednotné platby, i když je již v době podání žádosti obhospodařovala, a že změnu žádosti o poskytnutí jednotné platby na plochu, o níž SZIF

rozhodl dne 18. 5. 2020, učinila až dne 5. 6. 2020 v návaznosti na změnu uživatele těchto pozemků provedenou v evidenci půdy LPIS.

[9] Spor je mezi účastníky veden o naplnění zákonných podmínek pro obnovu řízení o žádosti o poskytnutí jednotné platby, ukončeného pravomocným rozhodnutím SZIF ze dne 18. 5. 2020.

[10] Nejvyšší správní soud konstantně judikuje, že obnova řízení je mimořádným opravným prostředkem, jenž představuje průlom do principu nezměnitelnosti a závaznosti vydaných správních rozhodnutí. Jejím účelem je odstranění nedostatků ve skutkových zjištěních, na nichž je založeno pravomocné rozhodnutí, v případech, kdy vyšly najevo až po právní moci rozhodnutí (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2010, č. j. 6 As 39/2009-74, č. 2144/2010 Sb. NSS, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 130/2012-29, nebo ze dne 20. 11. 2014, č. j. 10 As 76/2014-44).

[11] Podle § 100 odst. 1 správního řádu platí, že *řízení před správním orgánem ukončené pravomocným rozhodnutím ve věci se na žádost účastníka obnoví, jestliže*

- a) *vyšly najevo dříve neznámé skutečnosti nebo důkazy, které existovaly v době původního řízení a které účastník, jemuž jsou ku prospěchu, nemohl v původním řízení uplatnit, anebo se provedené důkazy ukázaly nepravdivými, nebo*
- b) *bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno,*

a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování (pozn.: zvýraznění podtržením doplnil soud).

[12] Podle citovaného § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu by tedy v nyní souzené věci mohlo dojít k povolení obnovy řízení pouze v případě, byly-li by kumulativně naplněny následující podmínky: existence dříve neznámé skutečnosti nebo důkazů, které existovaly v době původního řízení, avšak stěžovatelka je nemohla v původním řízení uplatnit, a současně podmínka, že taková skutečnost či důkazy mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, která byla předmětem rozhodování správního orgánu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 130/2012-29, bod 16, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 6. 2022, č. j. 7 As 14/2020-64, bod 19). Rovněž podle citovaného § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu může být obnova řízení povolena pouze tehdy, došlo-li ke změně či zrušení podkladového rozhodnutí, a tato změna či zrušení podkladového rozhodnutí může odůvodňovat jiné řešení otázky posuzované v řízení o žádosti o poskytnutí jednotné platby. Uvedené podmínky musejí být splněny současně, přičemž nesplnění byť jen jediné z nich vylučuje povolení obnovy řízení dle citovaných ustanovení správního řádu.

[13] Stěžovatelka po celou dobu řízení argumentuje tím, že změna evidence půdy LPIS provedená se zpětnou účinností představuje novou, dříve neznámou skutečnost ve smyslu § 100 odst. 1 písm. a) správního řádu; a zároveň považuje provedenou změnu v evidenci za změnu podkladového rozhodnutí ve smyslu § 100 odst. 1 písm. b) téhož zákona. Zcela však opomíjí, že v případě obou citovaných ustanovení správního řádu k těmto podmínkám přistupuje podmínka další, a sice že tato změna musí odůvodňovat jiný výsledek řízení a v něm vydaného pravomocného rozhodnutí, kterým byla stěžovatelce

pokračování

dotace (jednotná platba na plochu) poskytnuta. Právě tato podmínka byla v souzené věci klíčová a městský soud v napadeném rozsudku správně dovodil (viz bod 27 odůvodnění), že k jejímu naplnění v daném případě nedošlo.

[14] Ačkoli stěžovatelka nezpochybňuje, že díly půdních bloků o výměře 13,69 ha obhospodařovala již v době podání žádosti (tj. v roce 2016), není sporné, že tuto skutečnost nepromítla do příslušného formuláře (*Deklarace zemědělské půdy*), který je součástí jednotné žádosti, kde jsou žadatelé povinni v souladu s čl. 14 odst. 1 písm. d) prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. 7. 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost, uvést všechny jimi obhospodařované dílčí půdní bloky (slovy nařízení: *všechny zemědělské pozemky v zemědělském podniku*). V rámci tohoto formuláře jednotné žádosti tak žadatel jednak deklaruje (ohlašuje) seznam všech užívaných zemědělských ploch ve smyslu čl. 72 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. 12. 2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (s tam stanovenými výjimkami), ve spojení s čl. 14 odst. 1 písm. d) prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014; a dále vymezuje, na které z těchto ploch žádá o poskytnutí platby.

[15] Ze znění čl. 13 a čl. 15 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. 3. 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost, pak vyplývá, že po uplynutí termínu určeného pro opožděné podání jednotné žádosti již nelze žádost doplnit o další půdní bloky a dodatečně na ně platbu poskytnout. Po tomto datu již nelze předmět řízení o další půdní bloky rozšířit, žádost se považuje za nepřipustnou.

[16] K tomu žalovaný ve vyjádření poukázal na skutečnost, že v roce 2016 probíhal příjem jednotných žádostí od 8. 4. 2016 do 16. 5. 2016 a žádosti bylo možné podat nejpozději do 10. 6. 2016, což byl nejzazší termín určený pro opožděné podání jednotné žádosti. Jak již bylo uvedeno výše, v řízení nebylo sporné, že stěžovatelka dotčené díly půdních bloků o výměře 13,69 ha do žádosti neuvedla, neučinila tak ani dodatečně v nejzazším termínu pro opožděné podání žádosti, a změnu žádosti o poskytnutí jednotné platby na plochu provedla až dne 5. 6. 2020, kdy již nebyla přípustná.

[17] Podle § 3g odst. 1 písm. b) zákona o zemědělství, ve znění účinném v době ohlášení změny [nyní písm. c) téhož ustanovení zákona], je uživatel povinen SZIF ohlásit na jím vydaném formuláři skutečnost, že *došlo ke změně uživatele dílu půdního bloku*. Podle tehdejšího znění odst. 14 téhož ustanovení zákona pak platilo, že *jestliže v důsledku ohlášení změny podle odstavce 1 mají být aktualizovány údaje týkající se půdního bloku, Fond takovou změnu provede s právními účinky vyplývajícími z ohlášení změny, která tuto změnu vyvolala*.

[18] Vztahem citovaných ustanovení za situace, kdy došlo se zpětnou účinností ke změně údajů v evidenci půdy LPIS (konkrétně rozšíření rozsahu půdních bloků evidovaných v LPIS na uživatele) se Nejvyšší správní soud již zabýval v rozsudku

ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 As 189/2019-31, z jehož závěrů městský soud v nyní projednávané věci vycházel: „*Správní orgány nemohou rozhodnout o jiném rozsahu žádosti, než jak jej vymezil sám stěžovatel, byť by to bylo v jeho prospěch. Procesní úkon v podobě žádosti je projevem vůle žadatele, který správní orgány posuzují zásadně podle obsahu tohoto projevu (...). Pokud by naopak správní orgány při rozhodování o předmětné žádosti zohlednily jiné údaje, případně přihlédly ex offio k ohlášení změny evidovaných údajů (...), nerespektovaly by zákonem stanovené meze pro posouzení žádosti stěžovatele o dotaci, a zatížily by tak své rozhodnutí nezákonností*“. Rovněž v tehdejší případě deklaroval žadatel v žádosti o dotaci pouze určitou část dílů půdních bloků (tehdy konkrétně o výměře 100,19 ha) a půdní bloky (o výměře 41,40 ha), u nichž ohlásil změnu evidovaných údajů v evidenci půdy LPIS, do jednotné žádosti nezahrnul. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dovodil, že pokud stěžovatel tímto způsobem určil předmět správního řízení, musely jej správní orgány respektovat a při rozhodování o žádosti nemohly zohlednit jiné údaje, které v žádosti nebyly uvedeny, případně přihlédnout *ex offio* k ohlášení změny evidovaných údajů v evidenci půdy LPIS, neboť by tím nepřipustně překročily předmět řízení vymezený žádostí o poskytnutí jednotné platby na plochu.

[19] Přestože se v citovaném rozsudku č. j. 7 As 189/2019-31 nejednalo přímo o otázku naplnění podmínek pro obnovu řízení, závěry v něm obsažené nepochybně ovlivňují i výsledek nyní souzené věci. Pokud totiž stěžovatelka v žádosti o poskytnutí jednotné platby jednoznačně vymezila její předmět a půdní bloky, jichž se týkala ohlášená změna, do žádosti nezahrnula, nemůže změna provedená v evidenci půdy LPIS u těchto půdních bloků (v žádosti nezahrnutých) představovat důvod pro obnovu řízení o poskytnutí jednotné platby. S ohledem na výše uvedené totiž správní orgány nemohou v řízení o dotaci rozhodovat o jiném rozsahu žádosti, než jak byl vymezen žadatelem (zde stěžovatelkou), a který je možno rozšiřovat pouze ve lhůtě stanovené právními předpisy (nikoli později).

[20] Za daných skutkových okolností tak následná změna provedená v evidenci LPIS nemohla vést (s ohledem na vázanost správních orgánů předmětem řízení vymezeným v žádosti) k jinému řešení otázky, která byla předmětem rozhodování, a tedy nemohla být důvodem pro obnovu řízení. Nebylo tedy nutné se dále podrobněji zabývat naplněním dalších zákonem stanovených podmínek pro obnovu řízení obsažených v § 100 odst. 1 správního řádu.

[21] Ke stěžovatelčiným odkazům na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 4. 3. 2015 sp. zn. 30 Cdo 840/2014, a usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 5. 2016 sp. zn. 30 Cdo 5207/2015, Nejvyšší správní soud podotýká, že se k nim vyjádřil již v rozsudku ze dne 12. 1. 2023, č. j. 6 As 219/2022-31 (ve věci totožné stěžovatelky), dle kterého z označené judikatury Nejvyššího soudu vyplývá pouze to, že pokud osoba žadatele nezahrne do jednotné žádosti pozemky, u nichž ohlásila změnu údajů v evidenci (dosud nepromítnutou v evidenci uživatelských vztahů), nelze jí tuto skutečnost následně klást k tíži při rozhodování o nároku na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem. Nelze z nich tedy nic dovozovat ve vztahu k naplnění zákonem stanovených podmínek pro obnovu řízení.

pokračování

IV. Závěr a náklady řízení

[22] Na základě výše uvedeného tak Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[23] O nákladech účastníků řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně (stěžovatelka) neměla ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému žádné náklady nad rámec obvyklé úřední činnosti nevznikly, náhrada nákladů řízení se mu tudíž nepřiznává.

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

V Brně dne 5. dubna 2023

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu