



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: **NeraAgro, spol. s r.o.**, IČO: 261 33 733, se sídlem ul. Práce 657, Neratovice, zast. Mgr. Markétou Koubíkovou, advokátkou, se sídlem Balbínova 1093/27, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2020, č. j. 28678/2020-MZE-18111, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 9. 2022, č. j. 62 A 112/2020-83,

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:

I. Předcházející řízení

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí (usnesení) Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále též „Ústav“) ze dne 15. 10. 2019, č. j. UKZUZ 188528/2019, jímž podle § 66 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, zastavil řízení o žádosti žalobce ze dne 12. 2. 2019 o obnovení povolení přípravku na ochranu rostlin *Kuprikol 50* podle čl. 43 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1107/2009 o uvádění přípravku na ochranu rostlin na trh a o zrušení směrnic Rady 79/117/EHS a 91/414/EHS (dále též „nařízení 1107“).

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, v níž namítl, že Ústav se nedůvodně, překvapivě a v rozporu s § 2 odst. 4 správního řádu odklonil od své dosavadní dlouhodobé a konstantní správní praxe. O obnovení přípravku bylo rozhodováno od roku

2011 již třikrát (v letech 2012, 2014 a 2016), a to na základě žádosti žalobce, která byla podložena týmiž podklady jako v posuzované věci.

[3] Žalovaný nesprávně nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí Ústavu pro vady výzev (jejich zjevnou neurčitost a faktickou nesplnitelnost), kterými Ústav žalobce vyzýval k doplnění či opravě podkladů pro posouzení žádosti. Žalovaný nepřihlédl k informacím, podkladům a argumentům žalobce uvedeným žalobcem v odvolacím řízení a nezohlednil, že postup Ústavu je rozporný s postupem dotčených orgánů v dalších členských státech EU. Na Slovensku bylo na základě týchž podkladů rozhodnuto o povolení uvádění přípravku na trh. Došlo k porušení nařízení EU, a rozhodnutí Ústavu je tudíž nezákonné.

[4] Žalovaný nesprávně posoudil naplnění podmínek pro aplikaci čl. 43 odst. 6 nařízení 1107, když vycházel z předpokladu, že správní řízení nemohlo být dokončeno z důvodů na straně žalobce. Podle žalobce měl Ústav bez návrhu povolení prodloužit shodně tak, jak tomu bylo např. v Německu. Stejně tak nesprávně posoudil naplnění podmínek pro zastavení řízení, jelikož předložené podklady a informace umožňovaly pokračování v řízení, jak ostatně dokazuje postup jiných členských států. S ohledem na obsah předložených podkladů měl Ústav nařídít ústní jednání ve věci.

[5] Rozhodnutí žalovaného trpí vadou nepřezkoumatelnosti, jelikož nehodnotí základ sporu (zda se právní úprava změnila natolik, aby mohla být dosavadní správní praxe legitimně zcela změněna, aby to odůvodnilo nové požadavky Ústavu), neuvedl, v čem konkrétně se právní úprava změnila, z jakého důvodu nebylo možné žádosti o obnovení povolení přípravku vyhovět, ačkoli v minulosti vždy bylo povolení na základě týchž podkladů obnoveno. Z rozhodnutí žalovaného často není zřejmé, co je stanoviskem Ústavu a co vypořádáním argumentace ze strany žalovaného.

[6] Krajský soud nadepsaným rozsudkem žalobu zamítl. Nepřisvědčil námitce žalobce o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť z rozhodnutí žalovaného vyplývá, podle jaké právní úpravy postupoval, shrnul průběh řízení a vyjádřil se ke konkrétním námitkám žalobce. Skutečnost, že žalovaný zastává stejný právní názor jako Ústav, nečiní jeho rozhodnutí nesrozumitelné. Krajský soud nepřisvědčil žalobci, že nedošlo ke změně legislativních požadavků majících vliv na platnost dříve uděleného povolení. Nebylo možné postupovat podle zákona o rostlinolékařské péči, jak tomu bylo v minulosti. Postup obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50* již upravovalo nařízení 1107 zejména spolu s prováděcím 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 byl povinen tuto změnu respektovat.

[7] V odkazu na internetové stránky v případě prvních dvou výzev neshledal krajský soud pochybení. Odkaz na metodické doporučení, jak je třeba postupovat, byl pro žalobce srozumitelný a dostupný; žalobce nenamítá, že by tomu tak nebylo. Argumentace žalobce, že neví, jaké informace byly v období doručení výzvy na webu zveřejněny, proto není přesvědčivá. Žalobce na tyto dvě výzvy reagoval tak, jak bylo ze strany prvostupňového orgánu požadováno, byť ne kompletně, což indikuje, že byly dostatečně určité, aby věděl, jak je třeba na tyto výzvy reagovat.

pokračování

[8] Není pravdou, že byl žalobce výzvou č. 2 vyzýván k odstranění jiných nedostatků než výzvou č. 1. Výzva č. 2 některé požadavky výzvy č. 1 spíše konkretizovala. Výzva č. 3 již neobsahovala odkaz na příručku, nýbrž zcela konkrétní požadavky adresované žalobci. Ohledně reálné možnosti vyhovět požadavkům všech tří po sobě jdoucích výzev žalobce nic bližšího neuvádí. K doplnění žádosti byla žalobci poskytnuta lhůta cca 7 měsíců (po výzvě č. 3 se jednalo o lhůtu cca dvouměsíční), než bylo řízení o obnovení povolení přípravku zastaveno. Žalobce k zadání požadovaných studií mohl přistoupit již po výzvě č. 1, neboť již v tento okamžik věděl, co je po něm požadováno. Žalobce některé ze studií skutečně zadal a následně předložil v odvolacím řízení. Postup žalobce spíše indikuje snahu o obhajobu vlastního právního názoru odlišného od názoru Ústavu. Vzhledem k legislativním změnám je však právní názor žalobce neobhajitelný.

[9] Krajský soud nepřisvědčil žalobci ani v tom, že výzva k předložení požadovaných podkladů měla být vydána formou usnesení, neboť takovou povinnost správní řád správnímu orgánu neukládá. Odkaz žalobce na článek 43 odst. 6 Nařízení 1107 není relevantní, neboť žalobci nic nebránilo předložit bezvadnou žádost, či její náležitosti na základě výzev doplnit.

[10] S ohledem na postupně vydané výzvy žalobce musel vědět, že předložené podklady nemohou stačit k tomu, aby bylo jeho žádosti vyhověno. Pokud jde o námitku, že ve věci mělo být nařízeno ústní jednání, ani tento požadavek žalobce ze správního řádu neplyne. Žalobce byl opakovaně vyzýván k předložení bezvadné žádosti. Není tedy pravdou, že by žalobci ze strany Ústavu nebyl poskytnut prostor pro to, aby mohl jakkoli vyjádřit své názory a na výzvy reagovat.

[11] K porušení § 82 odst. 4 správního řádu žalovaným nedošlo, neboť žalobce měl dostatečný prostor k doplnění žádosti. Podklady doplněné v rámci odvolání proto nemohou představovat skutečnosti nebo důkazy, které žalobce nemohl uplatnit dříve.

[12] V důsledku legislativní změny se zásadním způsobem změnily podmínky pro postup Ústavu, a existoval zde proto legitimní důvod k odchýlení se od původní praxe. 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.

[13] Žalobce své tvrzení, že byl vyzýván k využití služeb specializovaných agentur, ničím nedokládá, nicméně i kdyby byl žalobce neformálně nasměrován na poradenskou agenturu, tak taková skutečnost by nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí.

[14] K tvrzení žalobce, že postup Ústavu neodpovídal postupu orgánů v jiných členských státech, krajský soud konstatoval, že žalobce uvedl v návrhu registrační zprávy (část B0) Českou republiku jako členský stát zpravodaj pro centrální zónu a Slovensko jako dotčený členský stát. Vzhledem k tomu, že oprávněným členským státem zpravodajem byla Česká republika, byl Ústav příslušným o žádosti žalobce rozhodnout. Pokud by některý jiný stát o téže věci rozhodoval dříve a jiným způsobem, ač by k tomu nadto nebyl dle článku 43

odst. 3 v návaznosti na článek 35 Nařízení 1107 příslušný, nemůže to mít na zákonnost napadeného rozhodnutí žádný vliv. Krajský soud nepovažoval za nutné dokazovat rozhodnutím Ústředního kontrolního a skúšobného ústavu polnohospodářského v Bratislavě ze dne 24. 1. 2020, č.z. 2857/2020, č.s. 964/2020-270, ve věci přípravek *Kuprikol 50*, na které žalobce odkazoval. Zásadu legitimního očekávání totiž nelze dovozovat z jednoho vybraného rozhodnutí konkrétního jiného správního orgánu v případě, kdy se rozhodnutí žalovaného opírá o relevantní unijní nařízení a je dostatečně a věcně správně zdůvodněno. Ze shodných důvodů krajský soud neshledal potřebným dokazovat ani jinými, dřívějšími rozhodnutími Ústavu, zmiňovanými žalobcem v žalobě. S ohledem na výše uvedené krajský soud uzavřel, že v případě řízení o žádosti žalobce byly splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[15] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl, že krajský soud nesprávně posoudil nezákonnost výzev, když je neshledal neurčitými a veškeré výzvy považuje za dostatečně srozumitelné pro doplnění žádosti. Výzvy byly neurčité či nesplnitelné. Žádný z požadavků uvedených ve výzvách č. 1 a 2 nevyplývá z čl. 43 odst. 2 Nařízení 1107. Stěžovatel upozornil, že výzvou č. 2 byl vyzván k odstranění jiných vad než výzvou č. 1. Druhá výzva byla učiněna pouhým odkazem na webové stránky žalovaného, což ve správním řízení nelze připustit v situaci, kdy má být s nepředložením informací spojen jakýkoli následek. Stěžovateli není známo, jaké informace (a zda vůbec nějaké) byly v období doručení výzvy a trvání lhůty pro její realizaci na webu žalovaného zveřejněny a jakým způsobem. Obsah výzvy tak již dnes není možné zjistit a dokazovat. Správní řád s takovým dokazováním nepočítá.

[16] K prvním dvěma výzvám je nutno přistupovat, jako by nebyly, a to pro jejich neurčitost, nesrozumitelnost, rozpor s čl. 43 odst. 2 nařízení 1107 a zejména pro nezjistitelnost skutečného obsahu obou výzev. Výzva č. 3 je první výzva, z níž je zřejmé, co Ústav po stěžovateli žádá. Měla mít formu usnesení, nikoli prostého přípisu. Stěžovateli byla doručena až 3. 6. 2019, kdy již byly požadavky na testování v ní stanovené fakticky neuskutečnitelné. V důsledku prodloužení Ústavu, který poprvé řádně vyzval stěžovatele k odstranění vad žádosti až 4 měsíce po podání žádosti, tak stěžovatel nemohl předložit podklady, které po něm Ústav žádal.

[17] Za další významnou vadu v postupu Ústavu stěžovatel označil, že s ohledem na vady výzev neměl možnost zjistit, že jím předpokládané podklady pokládá Ústav za vadné či nedostatečné. Takto byl například stěžovatel vyzván k doložení studií týkajících se účinků přípravku na včely. Stěžovatel však tyto studie předložil. Až z usnesení, potažmo z předkládacích zpráv Ústavu se stěžovatel dozvěděl, že tyto studie pokládal Ústav za nedostatečné. Pokud měl Ústav za to, že např. tato studie předložená k jeho výzvě je obsahově nedostatečná, měl o tomto svém závěru stěžovatele poučit a vyzvat jej k opravě. Uvedené není důvodem pro zastavení řízení.

[18] Zejména se však stěžovatel až z rozhodnutí žalovaného dozvěděl, proč Ústav vůbec nevzal v úvahu informace ve stěžejním dokumentu, tzv. *Letter of Access*. Kdyby Ústav stěžovateli v úvodní fázi řízení sdělil, že výrobce účinné látky odmítl poskytnout rozhodná

pokračování

data pro posouzení této žádosti, měl by stěžovatel šanci na takové zjištění ještě reagovat. Stěžovatel oproti tomu po celou dobu řízení žil v domněnání, že drtivá většina informací, které po něm Ústav požaduje, je obsažena právě v dokumentaci *Letter of Acces*.

[19] Stěžovatel označil za absurdní závěr žalovaného, že Ústav vůbec z *Letter of Acces* neměl vycházet proto, že o takový postup stěžovatel nepožádal kvalifikovaným postupem. Pokud ve všech svých podáních stěžovatel odkazoval na data v *Letter of Access* a pokud Ústav v průběhu řízení nikdy nepoučil stěžovatele, že o taková data musí požádat postupem podle čl. 61 odst. 1 nařízení 1107, pak v tomto nelze nevidět porušení zásad správního procesu, zejména hrubé porušení § 4 správního řádu. Takový postup Ústavu neměl být žalovaným aprobován. Uvedené ukazuje na svévoli Ústavu. Už jen z tohoto důvodu měl Ústav postupovat podle čl. 43 odst. 6 nařízení 1107.

[20] Výzvy učiněné formou odkazu na webové stránky odporovaly smyslu § 45 odst. 2 správního řádu. Pokud správní orgán pouze odkáže na webové stránky, pravděpodobně obsahující mimo jiné i obecné náležitosti dané žádosti, nepřipustně si tak snaží usnadňovat svoji činnost a povinnosti uložené zákonem. Krajský soud nesprávně uzavřel, že stěžovatel měl dostatek času, prostoru a informací pro včasné odstranění nedostatků podání. Posouzení formy výzev na doplnění krajským soudem je nesprávné, formu výzvy zakotvuje v § 39 odst. 1 správního řádu.

[21] Nebyly splněny podmínky k tomu, aby se žalovaný v odvolacím řízení nezabýval podklady a informacemi předloženými stěžovatelem. Předložené podklady přitom měly ukazovat, že nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení. V takovém případě se jimi ale měl žalovaný zabývat, jak lze dovodit z doktríny i soudní praxe. Žalovaný tak zatížil odvolací řízení vadou, když „nehodící se“ novoty nehodnotil a nevypořádal se s nimi, aniž by se zabýval tím, zda prokazují nezákonnost rozhodnutí Ústavu. Žalovaný nedokazoval tvrzení stěžovatele poukazující na svévoli Ústavu při rozhodování, kdy mu bylo neformálně důrazně doporučováno, aby se v řízení nechal zastoupit poradcem z řad bývalých zaměstnanců Ústavu, což ukazuje, že zastavení řízení mohlo být výsledkem svévole.

[22] Napadený rozsudek se však s těmito námitkami vypořádal zcela nedostatečně, fakticky pouze popisem institutu koncentrace ve správním řízení a dále citací rozhodnutí žalovaného. Nezohlednil, že nedostatečnost některých podkladů žádosti byla konstatována až v rámci rozhodnutí Ústavu a v případě podkladu *Letter of Acces* až v rámci rozhodnutí žalovaného. Stěžovatel tím, že nebyl o nedostatečnosti či irelevanci některých příloh vyrozuměn před vydáním rozhodnutí Ústavu, neměl možnost doplnit či nahradit tyto podklady dříve, než v odvolacím řízení.

[23] Byla porušena zásada legitimního očekávání a dobré správy, jelikož zde existovala konstantní rozhodovací praxe vyvolávající očekávání stejného postupu a rozhodnutí. Správní orgány měly zohlednit toto očekávání stěžovatele. Postup Ústavu byl také rozporný s postupem dotčených orgánů v dalších členských státech, ač je právní úprava obnovování povolení na celoevropské úrovni sjednocená přímo aplikovatelnými právními normami. V odvolacím řízení předložil stěžovatel rozhodnutí o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50* na Slovensku, přičemž podkladem pro jeho vydání byly tytéž informace, *Letter of Acces*, protokoly a studie jako v posuzované věci. Na to však žalovaný nereagoval. Podmínky pro

obnovení povolení v režimu nařízení 1107 mají být v rámci zón zásadně shodné. Je-li nějaký přípravek povolen na základě určitých podkladů v jedné členské zemi EU (Slovensku), měl by být na základě těchto podkladů povolen i v jiné členské zemi (České republice) nacházející se v téže zóně. Česká republika je podle přílohy č. I. nařízení zařazena do zóny B – střed, stejně jako Slovensko.

[24] Na celoevropské úrovni došlo ke sjednocení doby, po kterou mají být přípravky na bázi oxychloridu mědi povolovány. Na to žalovaný reagoval konstatováním, že Německo prodloužilo povolení přípravku s obsahem účinné látky oxychlorid měďnatý do 31. 3. 2022, přičemž důvodem k prodloužení povolení bylo uplatnění čl. 43 odst. 6 nařízení 1107, když příslušní žadatelé o obnovení povolení na rozdíl od stěžovatele splnili požadavky uložené jim příslušnými právními předpisy a postupovali v souladu s evropskými metodikami. Žalovaný tak nevypořádal jádro námítky stěžovatele, že pokud bylo povolení prodlouženo již v březnu roku 2019, tak není možné, aby žadatelé museli předkládat testy a studie, jaké žádá po stěžovateli Ústav. Ten měl (jako další členské státy) zvolit postup podle čl. 43 odst. 6 nařízení 1107. Konstatování žalovaného, že námítky týkající se postupu v dalších členských státech jsou ve vztahu k usnesení o zastavení řízení nepřipustné, je absurdní, neboť směřují právě proti možnosti zastavení řízení postupem podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[25] Krajský soud pochybil, jestliže neshledal potřebným dokazovat jinými rozhodnutími Ústavu ani rozhodnutím Ústředního kontrolního a skúšobného ústavu polnohospodárského v Bratislavě. I jedno rozhodnutí může být relevantním podkladem z hlediska uplatnění zásady legitimního očekávání.

[26] Krajský soud se dále zcela vyhnul námitkám vzneseným stěžovatelem v bodu C žaloby. Veškeré formální náležitosti žádosti byly splněny a nebylo možné zastavit řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Pokud Ústav dovozoval opak, protože podklady pro projednání žádosti obsahově neodpovídaly jeho představám, pak měla být žádost zamítnuta. Je totiž nutné vnímat rozdíl mezi vadami žádosti a vlastním hodnocením podkladů pro rozhodnutí. Ústav však v podstatě meritorně žádost hodnotil, provedl si mimo ústní jednání jakési dokazování a posléze řízení zastavil pro neprojednatelnost žádosti, čímž bylo porušeno právo stěžovatele na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Projednatelnost žádosti navíc dokládá i slovenské rozhodnutí, s jehož existencí se žalovaný nevypořádal.

[27] Rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, neboť vůbec nehodnotí základ sporu – zda se právní úprava změnila natolik, aby mohla být dosavadní správní praxe změněna. Žalovaný neuvádí, v čem konkrétně se právní úprava změnila a které konkrétní požadavky jsou nově zakotveny v evropské legislativě. Rozhodnutí žalovaného se z velké části skládá z citací a stanovisek Ústavu, přičemž z některých pasáží dokonce ani není zřejmé, které závěry jsou stanoviskem Ústavu a které činí žalovaný. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného působí velmi nepřesvědčivě i v tom směru, že podklady předložené stěžovatelem byly správní orgány ochotny či schopny vyhodnotit.

[28] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na obsah jednotlivých výzev a uvedl, že vzhledem ke složitosti procesu a zajištění rovného přístupu ke všem žadatelům Ústav zveřejňuje požadavky plynoucí z příslušných právních předpisů na úrovni EU

pokračování

a předpisů ČR na svých webových stránkách v příručce pro žadatele o povolení přípravku na ochranu rostlin. Příručka obsahuje i základní formuláře, které Ústav požaduje vyplnit a které obsahují požadavky na základní informace o žadateli, i o přípravku. Soupis příloh žádosti jednoznačně identifikuje dokumenty, které je s žádostí nutno předložit. Poskytování informací prostřednictvím webové stránky příslušné povolovací autority je v členských zemích zcela běžné, jak ostatně konstatoval i krajský soud. Ve výzvách byly konkrétně označeny přílohy, které je třeba doplnit a to vše bylo podpořeno odkazem na příručku, která je dostatečně návodná. Registrační autority jiných členských zemí postupují vůči žadatelům obdobně.

[29] Stěžovatel nerozporoval výzvy, či funkčnost daných odkazů. Zpochybňování těchto výzev až v žalobě považuje žalovaný za účelové, kdy stěžovatel nefunkčnost odkazů nijak nedokládá a neprokazuje. Není důvodná námitka, že by žalovaný provedl koncentraci řízení a nijak se nezabýval důkazy předloženými spolu s odvoláním. Žalovaný ve svém rozhodnutí zdůraznil, že se především bude zabývat podmínkami pro zastavení řízení, nijak však nerezignoval na předložené novoty, když se k nim vyjádřil a dospěl k závěru, že předložené důkazy nejsou dostatečné k obnovení povolení či ke zrušení usnesení.

[30] Výzvy byly zcela konkrétní a návodné. Podklady předložené stěžovatelem v minulosti nejsou a nemohou být dostatečné pro povolení přípravku v návaznosti na vývoj legislativy a požadavků na údaje, přičemž požadavky na přípravek se mohou v průběhu let měnit. K obnovení schválení přípravku nepostačují pouze údaje o účinné látce v něm obsažené, tedy pouhé předložení souhlasu s přístupem k datům (*Letter of Access*) od výrobce účinné látky, jak argumentuje stěžovatel.

[31] Prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/1981, kterým se v souladu s nařízením obnovuje schválení účinných látek sloučeniny mědi jako látek, které se mají nahradit a mění příloha prováděcího nařízení Komise (EU) č. 540/2011, je použitelné od 1. 1. 2019. Z toho vyplývá, že vůči stěžovateli nemohla být zavedena žádná správní praxe, jelikož se vůči němu jednalo o první řízení vedené podle tohoto prováděcího nařízení.

[32] Stěžovatel na základě požadavku uvedeného ve výzvě č. 2 k doplnění podkladů označil v předloženém návrhu registrační zprávy (část B0) ČR jako členský stát zpravodaj pro centrální zónu a Slovensko jako dotčený členský stát. Jestliže příslušný orgán Slovenské republiky vydal rozhodnutí dříve, než zpravodajský členský stát dokončil posuzování, pak postupoval v rozporu s čl. 35 nařízení 1107 a žalovaný za to nenese odpovědnost. Podmínky pro uplatnění čl. 43 odst. 6 nařízení 1107 nebyly naplněny.

III. Posouzení kasační stížnosti

[33] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že 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 advokátkou. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační

stížnosti dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

[34] Kasační stížnost není důvodná.

[35] Z provedené rekapitulace je zřejmé, že v posuzované věci se jedná o posouzení, zda Ústav postupoval správně, když podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu zastavil řízení o žádosti stěžovatele o obnovení povolení přípravku na ochranu rostlin *Kuprikol 50* podle čl. 43 nařízení 1107.

[36] Podle čl. 35 nařízení 1107 *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.*

[37] Podle čl. 43 odst. 3 téhož nařízení 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.

[38] 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).*

[39] 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.*

[40] Ke stěžovatelem namítané nezákonnosti výzev Nejvyšší správní soud nejprve uvádí, že stěžovatel se přípisem ze dne 11. 2. 2019 obrátil na Ústav se žádostí o „*reregistraci přípravku Kuprikol 50*“, v níž uvedl, že ke dni 31. 1. 2019 vešlo v platnost prováděcí nařízení Komise (EU) 2018/1981 ze dne 13. 12. 2018, kterým se v souladu s nařízením 1107/2009 obnovuje schválení účinných látek sloučeniny mědi jako látek, které se mají nahradit a mění příloha prováděcího nařízení Komise (EU) č. 540/11, a proto žádá o přehodnocení přípravku *Kuprikol 50*. Dále zmínil, že neprodleně zašle aktuální *Letter of Access* od výrobce účinné látky a zavazuje se dle nutnosti zajistit případné další údaje o přípravku, kromě těch, které již byly dodány.

pokračování

[41] Ústav na tuto žádost reagoval výzvou č. 1 ze dne 26. 2. 2019, č. j. UKZUZ 029705/2019, v níž stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě do 31. 3. 2019 předložil požadované chybějící doklady specifikované v příloze č. 1. Zároveň stěžovatele poučil, že nedodá-li podklady stanovené pro rozhodnutí ve věci, bude jeho žádost považována za nepřijatelnou a řízení bude zastaveno. Příloha č. 1 výzvy č. 1 obsahuje požadavky na doplnění dokumentačního souboru u přípravku *Kuprikol 50* (Informace podle čl. 43 odst. 2 Nařízení 1107): vyplněné formuláře Žádost, Příloha 0, Příloha III, včetně příslušných příloh uvedených pod bodem 1.11 (viz Příručka pro žadatele o povolení přípravku na ochranu rostlin, ÚKZÚZ leden 2016) <http://eagri.cz/public/web/ukzuz/portal/pripravky-na-or/povolovani-pripravku-slozka/>.

[42] Stěžovatel na tuto výzvu reagoval přípisem ze dne 21. 3. 2019, v němž znovu uvedl, že žádá o přehodnocení přípravku *Kuprikol 50* a neprodleně zašle aktuální *Letter of Access* od výrobce účinné látky a zavazuje se dle nutnosti zajistit další údaje o přípravku, kromě těch, které již byly dodány. Dále uvedl, že vyplněné formuláře A, B0-B10 a C budou doručeny na CD během měsíce dubna 2019, protože se jedná o obsáhlé a nově vytvořené formuláře, které se musí vlastně nově vyplnit. Jako přílohy zaslal: *Letter of Access*, žádost o reregistaci, Přílohy 0 a III k žádosti, aktuální bezpečnostní list a aktuální etiketu.

[43] Ve výzvě č. 2 ze dne 2. 4. 2019, č. j. UKZUZ 051901/2019, Ústav uvedl, že žalobce dne 25. 3. 2019 doplnil část požadované dokumentace. Další část požadavků ovšem zůstává nesplněna a je nadále požadováno jejich splnění. Ústav proto stěžovatele vyzval, aby ve lhůtě do 23. 4. 2019 předložil požadované chybějící doklady specifikované v příloze č. 1 a poučil stěžovatele, že nedodá-li podklady stanovené pro rozhodnutí ve věci, bude jeho žádost považována za nepřijatelnou a řízení ve věci bude zastaveno. Příloha č. 1 výzvy č. 2 obsahuje požadavky na doplnění dokumentačního souboru č. 2 u přípravku *Kuprikol 50* (informace podle čl. 43 odst. 2 nařízení 1107) ve formě: (1.) informace o zónách a členských státech EU, v nichž je podána žádost o obnovení povolení předmětného přípravku – bod č. 1. 6 formuláře, Příloha III k žádosti; (2.) informace, který členský stát má provést vyhodnocení pro danou zónu – bod č. 1.7. formuláře Příloha III k žádosti; (3.) přílohy č. 1.11.3 až 1. 11. 16 formuláře Příloha III k žádosti. U každého z těchto bodů je uveden výše již zmíněný odkaz na Příručku pro žadatele o povolení přípravku na ochranu rostlin.

[44] Na výzvu č. 2 stěžovatel reagoval přípisem ze dne 23. 4. 2019, v němž uvedl, že zasílá 3 CD, vždy 1 CD pro každý přípravek *Kuprikol 50*, *Kuprikol 250 SC* a *CurzateK*; CD vždy obsahují stejně vyplněné dokumenty A, B0-B10 a C, ale se starými daty, nová nejsou ani k účinným látkám, ani k přípravkům. Tato data byla již v roce 2011 dodána, byť v jiné formě. Proto ke shora zmíněným dokumentům stěžovatel dodal ještě dokument H, kde jsou aktuální bezpečnostní listy na přípravky a všechny suroviny, a rovněž i dokument KIII-KCP, kdy jsou všechny dostupné studie k přípravkům v plném znění.

[45] Ve výzvě č. 3 ze dne 3. 6. 2019, č. j. UKZUZ 095063/2019, Ústav sdělil, že provedl kontrolu formální úplnosti předložených podkladů za účelem zjištění, zda lze zahájit jejich odborné posuzování a ověřit, že přípravek *Kuprikol 50* splňuje všechny podmínky a omezení stanovené v prováděcím nařízení Komise (EU) 2018/1981 a zda jsou i nadále splněny podmínky uvedené v čl. 43 odst. 1 nařízení 1107. Zjistil, že nebyly předloženy veškeré informace nezbytné pro rozhodnutí ve věci, a proto vyzval stěžovatele, aby ve lhůtě do

5. 8. 2019 předložil požadované chybějící doklady specifikované v příloze č. 1 této výzvy. Zároveň stěžovatele poučil, že nedodá-li tyto chybějící podklady nezbytné pro rozhodnutí ve věci, bude jeho žádost považována za nepřijatelnou a řízení ve věci bude zastaveno podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Příloha č. 1 této výzvy obsahuje požadavky na doplnění dokumentačního souboru č. 3 u přípravku *Kuprikol 50*. Jedná se o několik desítek konkrétně formulovaných požadavků na 18 stranách této přílohy.

[46] Na tuto výzvu stěžovatel reagoval přípisem ze dne 2. 8. 2019, v němž uvedl, že zasílá doplněné soubory k reregistraci přípravku *Kuprikol 50* dle obdržených požadavků. Dále uvedl, že i když má *Letter of Access*, nemá přístup ke studiím, které pokrývá, a proto není možné vyčerpávajícím způsobem vyplnit všechna data, kde je to věc hlavně účinné látky.

[47] Výše uvedené výzvy Ústavu obsahují vždy přehledné shrnutí aktuální situace a v příloze uvádějí konkrétní pokyny, jak má stěžovatel postupovat při doplnění dokumentačního souboru. Nejvyšší správní soud proto nepřisvědčil stěžovateli, že se jedná o výzvy, které nejsou určité a srozumitelné. Stěžovatel ostatně ve správním řízení neurčitost a nesrozumitelnost výzev nenamítal, ať už v přípisech, jimiž na výzvy reagoval, či v odvolání proti rozhodnutí Ústavu. Důvodnou nepovažuje Nejvyšší správní soud ani námitku o nesplnitelnosti výzev, neboť celkový časový prostor k doplnění jeho žádosti daný mu výzvami přesahoval 7 měsíců (první výzva je ze dne 26. 2. 2019 a usnesení o zastavení řízení je ze dne 15. 10. 2019). Stěžovatel navíc, jak na to přiléhavě poukázal žalovaný na str. 10 svého rozhodnutí, nepožádal správní orgán o konzultaci, kde mu mohl být potřebný postup v doložení podkladů vysvětlen, přičemž ani nesplnitelnost výzev stěžovatel ve správním řízení nenamítal. Stěžovatel rovněž mohl požádat o prodloužení lhůty, pokud by k zajištění podkladů požadovaných Ústavem bylo zapotřebí delšího času.

[48] K argumentaci stěžovatele, že žádný z požadavků uvedených ve výzvách č. 1 a 2 nevyplývá z čl. 43 odst. 2 nařízení 1107, Nejvyšší správní soud konstatuje, že požadavky Ústavu ve výzvách č. 1 a 2 lze zařadit pod informace uvedené ve výše cit. čl. 43 odst. 2 nařízení 1107. Konkrétně se jedná o písm. b) cit. ustanovení (veškeré nové informace požadované v důsledku změn požadavků na údaje či kritérií), tedy o informace nově požadované vzhledem ke změně právní úpravy obnovování schválení přípravků na ochranu rostlin užívajících jako účinné látky sloučeniny mědi (nabytí účinnosti nařízení Komise (EU) 2018/1981), jak vysvětlil žalovaný na str. 3 až 4 napadeného rozhodnutí. Není důvodná ani námitka, že výzvou č. 2 byl stěžovatel vyzván k odstranění jiných vad než výzvou č. 1, jelikož výzva č. 2 sice částečně obsahuje také určité nové požadavky, především však konkretizuje některé požadavky výzvy č. 1.

[49] Přesvědčení stěžovatele o nepřípustnosti odkazu na webové stránky ve výzvách Nejvyšší správní soud nesdílí. V posuzované věci se jedná o odkaz na webovou stránku Ústavu s příručkou pro žadatele o povolení přípravku na ochranu rostlin, která má žadateli usnadnit řádné podání žádosti a vyplnění potřebných příloh. V obou výzvách, resp. jejich příloze nazvané *Požadavky na doplnění dokumentačního souboru* je výslovně uvedeno, o jakou verzi příručky pro žadatele o povolení přípravku na ochranu rostlin se jednalo (leden 2016). Není proto důvodné tvrzení stěžovatele, že mu není známo, jaké informace byly v období doručení výzev a trvání lhůt pro jejich realizaci na webu žalovaného zveřejněny, a obsah výzev tudíž není možné zjistit.

pokračování

[50] Neobstojí ani tvrzení stěžovatele, že druhá výzva byla učiněna pouhým odkazem na webové stránky, jelikož v příloze č. 1 této výzvy jsou kromě odkazu na webové stránky uvedeny konkrétní informace a přílohy, které je třeba doplnit. Stěžovateli lze přisvědčit potud, že správní řád s takovým odkazováním nepočítá. To však neznamená, že by odkaz Ústavu na zveřejněnou příručku ve výzvě byl v rozporu s § 45 odst. 2 správního řádu, které stanoví, jakým způsobem má správní orgán žadatele vyzvat k odstranění vad žádosti. Odkaz Ústavu na jeho webové stránky obsahující předmětnou příručku ve výzvách č. 1 a 2 je totiž zcela v souladu se smyslem a účelem výzvy k odstranění vad žádosti, jímž je žadateli (stěžovateli) sdělit, jakým způsobem má postupovat při odstranění nedostatků své žádosti. Postup Ústavu, který stěžovatele odkázal na své webové stránky dále Nejvyšší správní soud považuje za souladný i se základními zásadami činnosti správních orgánů. Z výše uvedeného tak je patrná nesprávnost závěru stěžovatele, že k prvním dvěma výzvám je nutno přistupovat jako by nebyly vydány pro jejich neurčitost, nesrozumitelnost, rozpor s čl. 43 odst. 2 nařízení 1107 a zejména pro nezjistitelnost skutečného obsahu obou výzev.

[51] K námitce stěžovatele, že výzva č. 3 měla mít formu usnesení, nikoli přípisu, Nejvyšší správní soud konstatuje, že správní řád výzvě k odstranění vad podání podle § 45 odst. 2 nepředepisuje formu usnesení. Výzvu k odstranění nedostatků žádosti navíc nelze považovat za rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 správního řádu, podle kterého správní orgán rozhoduje v případech stanovených zákonem usnesením. Z hlediska posouzení náležitostí písemné výzvy není rozhodující její forma (zda je výzva učiněna formou přípisu či usnesením), ale to, zda je výzva určitá, konkrétní, srozumitelná, individualizovaná, vztahuje se k dané věci a obsahuje veškerá potřebná poučení. Tyto požadavky výzvy učiněné Ústavem naplňovaly. Ustanovení § 39 odst. 1 správního řádu nesouvisí s formou výzvy k odstranění nedostatků podání, jak se domnívá stěžovatel, ale týká se určení lhůty k provedení úkonu.

[52] Závěr žalovaného, že Ústav stěžovatele třikrát vyzval k doplnění žádosti, je tudíž zcela správný, a nelze stěžovateli přisvědčit, že výzva č. 3 je první výzva, z níž je zřejmé, co Ústav po stěžovateli žádá. Argumentaci stěžovatele, že požadavky ve výzvě č. 3 byly nesplnitelné, resp. že stěžovatel v důsledku časového prodlení Ústavu při vydání výzvy č. 3 nemohl předložit podklady, které po něm Ústav žádal, považuje Nejvyšší správní soud za nedůvodnou. Jak již bylo uvedeno výše, stěžovateli byl poskytnut k reakci na výzvy dostatečný časový prostor. Stěžovatel přitom v průběhu správního řízení opakovaně poukazoval na dřívější dokumentaci (studie) a nikdy přitom nezmínil, že nemá dostatečný časový prostor k vypracování a předložení Úřadem požadovaných podkladů. Stěžovatel v odvolání proti usnesení o zastavení řízení za vadu řízení označil, že po něm Úřad požadoval rozsáhlejší dokumentaci než v předchozích letech, kdy probíhala v zásadě identická řízení o obnovení povolení přípravku. To nasvědčuje tomu, že stěžovatel náležitým způsobem nereflektoval výzvy Ústavu také proto, že byl přesvědčen o neopodstatněnosti požadavků Ústavu na doplnění žádosti. Za příléhavý proto Nejvyšší správní soud považuje poukaz krajského soudu na skutečnost, že stěžovatel některé ze studií zadal a následně předložil až v odvolacím řízení, stejně jako závěr krajského soudu, že k zadání požadovaných studií žalobce mohl přistoupit již po výzvě č. 1, neboť již v tento okamžik věděl, co je po něm požadováno.

[53] Vzhledem k tomu, že z výzev muselo být stěžovateli zřejmé, že jím předložené podklady nejsou dostatečné, neobstojí ani námitka, že s ohledem na vady výzev neměl příležitost zjistit, že jím předpokládané podklady pokládá Ústav za vadné či nedostatečné, stejně jako poukaz stěžovatele na skutečnost, že se po celou dobu řízení domníval, že drtivá většina informací, které po něm Ústav požaduje, jsou obsaženy právě v dokumentaci tzv. *Letter of Access*. Nejvyšší správní soud v této souvislosti ve shodě s krajským soudem konstatuje, že v posuzované věci bylo postupováno podle nařízení 1107, prováděcího nařízení č. 284/2013, které stanoví bližší podmínky, co je třeba k žádosti předložit, a nově též podle prováděcího nařízení Komise (EU) 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, ze dne 13. 12. 2018, které bylo účinné a použitelné od 1. 1. 2019. Podmínky původně stanovené nařízením č. 540/2011 tedy byly přijetím nařízení č. 2018/1981 změněny. Stěžovatel si přitom změn v požadavcích na schválení obnovení povolení přípravku byl vědom, neboť ve své žádosti ze dne 11. 2. 2019 o „reregistraci“ přípravku *Kuprikol 50* uvedl, že vešlo v platnost prováděcí nařízení 2018/1981. Pro stěžovatele tudíž neměly a nemohly být požadavky Ústavu překvapivé.

[54] Přesvědčení stěžovatele o tom, že předložil studie týkající se přípravků na včely, nic nemění na tom, že nevyhověl požadavkům Ústavu na odstranění nedostatků žádosti. V každé výzvě byl stěžovatel poučen o nedostacích své žádosti a vyzván k jejich opravě. Vyjádření Výzkumného ústavu včelařského ze dne 18. 11. 2019, č. j. 5754/2019, a odborný článek Ning Di et al., *Chemosphere* 152 (2016) 530-538, předložený stěžovatelem až po vydání rozhodnutí Ústavu v průběhu odvolacího řízení nemají vliv na závěr o srozumitelnosti a určitosti výzev Ústavu a nevyvrací ani závěr, že v posuzované věci došlo k naplnění podmínek pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[55] Stěžovatelem zmíněný závěr žalovaného, že Ústav vůbec z *Letter of Acces* neměl vycházet proto, že o takový postup stěžovatel nepožádal kvalifikovaným postupem, se v rozhodnutí žalovaného nenachází. Žalovaný v rámci vypořádání námítky stěžovatele, že Ústav odmítá vycházet z již dříve předložených dokumentů či studií týkajících se účinných látek, a tím porušil čl. 61 nařízení 1107, uvedl, že k postupu podle čl. 61 nařízení 1107 dochází na podnět žadatele, správní orgán nemůže s protokoly a studiemi volně nakládat, přičemž o postupu podle tohoto článku stěžovatele nepožádal. Tento závěr žalovaného je správný. Z čl. 61 odst. 1 nařízení 1107 totiž vskutku vyplývá, že k postupu podle toho článku, jehož cílem je zamezit opakovanému provádění zkoušek, dochází na základě žádosti. Stěžovatel však žádnou žádost v tomto směru nevzněl.

[56] Ke stěžovatelem namítanému porušení § 4 správního řádu ze strany Ústavu spočívajícímu v tom, že Ústav stěžovatele nepoučil o možnosti požádat o data postupem podle čl. 61 odst. 1 nařízení 1107 Nejvyšší správní soud konstatuje, že § 4 odst. 2 správního řádu uvádí, že poučení o právech a povinnostech se poskytuje v souvislosti s úkonem správního orgánu, přiměřeně, a je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné. Poučovací povinnost správních orgánů podle § 4 odst. 2 správního řádu tudíž nezahrnuje poučení o všech v úvahu připadajících možnostech a variantách postupu v řízení, které má účastník řízení k dispozici na základě relevantní první úpravy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 13. 10. 2020,

pokračování

č. j. 1 As 51/2010-214, č. 2235/2011 Sb. NSS, v jehož bodu 55 zdejší soud konstatoval, že „*poučovací povinnost správního orgánu nezahrnuje poskytování komplexního návodu, co by účastník měl nebo mohl v daném případě dělat, aby dosáhl žádaného účinku, ale jen pomoc k tomu, aby mohl zákonem stanoveným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit [srov. nálezy sp. zn. I. ÚS 63/96 ze dne 25. 6. 1997 (N 82/8 SbNU 267), či usnesení sp. zn. III. ÚS 480/97 ze dne 5. 3. 1998 (U 18/10 SbNU 403)].*“

[57] Článek 43 odst. 6 nařízení 1107, kterého se stěžovatel dovolává, se týká situace, kdy z důvodů, které držitel povolení nemůže ovlivnit, není rozhodnutí o obnovení povolení přípravku přijato před uplynutím platnosti povolení. V takovém případě dotyčný členský stát podle tohoto článku platnost povolení prodlouží o dobu nezbytnou k dokončení posouzení a k přijetí rozhodnutí o obnovení povolení. O takovýto případ se však v posuzované věci nejednalo, neboť stěžovateli, jakožto držiteli povolení, nic nebránilo vyhovět požadavkům Ústavu ve výzvách tak, aby došlo k odstranění vad jeho žádosti, a aby tak měla všechny potřebné náležitosti k jejímu meritornímu posouzení. Jak již bylo uvedeno výše, časový prostor k tomu měl stěžovatel dostatečný.

[58] K námitce stěžovatele, v níž žalovanému vytýká, že se nezabýval podklady a informacemi předloženými stěžovatelem v odvolacím řízení, Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že podle § 82 odst. 4 správního řádu se k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, přihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Stěžovatel měl dostatečný prostor k doplnění své žádosti, nic mu nebránilo na výzvy Ústavu reagovat, předložit požadované podklady, a tudíž se v případě podkladů doplněných stěžovatelem v rámci odvolání nemůže jednat o skutečnosti nebo důkazy, které nemohl uplatnit dříve. Pokud se tedy žalovaný nezabýval podklady předloženými stěžovatelem po vydání usnesení Ústavu o zastavení řízení, postupoval v souladu s § 82 odst. 4 správního řádu. Na rozdíl od stěžovatele má Nejvyšší správní soud za to, že krajský soud se s touto argumentací stěžovatele vypořádal dostatečně, když poukázal na § 82 odst. 4 správního řádu a skutečnost, že stěžovateli nic nebránilo požadované podklady předložit v reakci na výzvy Ústavu, a na závěr žalovaného, že odvolací řízení nenahrazuje povolovací řízení.

[59] Jak již bylo uvedeno výše, stěžovatel byl výzvami Ústavu přehledně, určitě a srozumitelně vyzván k odstranění nedostatků své žádosti. Z výzev Ústavu tudíž muselo být stěžovateli zřejmé, že jím předložené podklady nejsou dostatečné. Argumentace stěžovatele, že nedostatečnost některých podkladů byla konstatována až v rozhodnutích správních orgánů a stěžovatel nebyl o nedostatečnosti či irelevanci některých příloh vyrozuměn před vydáním usnesení o zastavení řízení a neměl možnost doplnit či nahradit tyto podklady dříve, proto neobstojí. Stěžovatel přitom ani konkrétně neuvádí, o které přílohy a podklady se jednalo.

[60] Tvrzení stěžovatele, že mu bylo neformálně důrazně doporučováno, aby se v řízení nechal zastoupit poradcem z řad bývalých zaměstnanců Ústavu, nezpochybňuje ani nevyvrací závěr, že v posuzované věci stěžovatel navzdory opakovaným výzvám Ústavu neodstranil nedostatky své žádosti o obnovení povolení přípravku, a byly tudíž splněny podmínky pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Nebylo proto ani třeba, aby žalovaný ohledně tohoto tvrzení stěžovatele prováděl dokazování.

[61] Ke stěžovatelem namítanému porušení zásady ochrany legitimního očekávání nedošlo, jelikož oproti předchozím řízením týkajícím se přípravku *Kuprikol 50* došlo v důsledku výše již popsané změny právní úpravy ke změně podmínek pro schválení obnovení povolení tohoto přípravku. Správní orgány byly povinny postupovat podle této nové právní úpravy. Z žádosti stěžovatele o obnovení povolení předmětného přípravku je ostatně zřejmé, že si toho byl vědom. Jak již zcela správně konstatoval krajský soud, ochrana legitimního očekávání nemá přednost před zásadou zákonnosti. Stěžovateli tudíž nemohlo vzniknout legitimní očekávání, že správní orgány budou postupovat stejným způsobem jako dříve. Jak přiléhavě konstatoval žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti, žalobce se nemohl dovolávat správní praxe, jelikož se jednalo o první řízení vedené podle prováděcího nařízení 2018/1981.

[62] Žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že se stěžovatel mylí, že již došlo v EU k obnovení povolení přípravků s obsahem sloučenin mědi. Německo toliko prodloužilo povolení přípravku s obsahem sloučenin mědi do 31. 3. 2022. K situaci na Slovensku, v Rakousku a Německu žalovaný dále uvedl, že nesměřuje k argumentům, pro které bylo řízení usnesením zastaveno. Nelze proto stěžovateli přisvědčit, že žalovaný nezohlednil postup dotčených orgánů v dalších členských státech.

[63] K poukazu stěžovatele na rozhodnutí o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50* na Slovensku, v souvislosti s nímž stěžovatel uvádí, že podkladem pro jeho vydání byly tytéž informace, *Letter of Acces*, protokoly a studie jako v posuzované věci, Nejvyšší správní soud v první řadě konstatuje, že stěžovatel toto své tvrzení nijak nedokládá. Stěžovatelem zmiňované rozhodnutí Ústředního kontrolního a skúšobného ústavu poľnohospodárského v Bratislavě ze dne 24. 1. 2020, č. z. 2857/2020, č. s. 964/2020–270, navíc není rozhodnutím o obnovení povolení uvedeného přípravku, ale jednalo se o rozhodnutí podle čl. 43 odst. 6 nařízení 1107, tj. rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení na dobu nezbytnou k dokončení posouzení a k přijetí rozhodnutí o obnovení povolení, a to do 31. 1. 2025.

[64] Krajský soud i žalovaný shodně poukázali na skutečnost, že stěžovatel v návrhu registrační zprávy (část B0) uvedl Českou republiku jako členský stát zpravodaj pro centrální zónu a Slovensko jako dotčený členský stát. Slovenská republika tedy nebyla oprávněným členským státem zpravodajem, kterému podle čl. 43 odst. 3 ve spojení s čl. 35 nařízení 1107 náleží koordinace ověřování shody a posuzování předložených údajů za všechny členské státy dané zóny, pro kterou byla žádost podána. Tímto státem byla Česká republika. Na stěžovatelem zmíněné rozhodnutí Ústředního kontrolního a skúšobného ústavu poľnohospodárského v Bratislavě je proto třeba nahlížet jako na rozhodnutí správního orgánu jiného státu, které není pro správní orgány v České republice závazné, nedokládá projednatelnost žádosti stěžovatele o vydání obnovení povolení přípravku a nemohlo ani stěžovateli založit legitimní očekávání na obdobné rozhodnutí o jeho žádosti v České republice (ostatně bylo vydáno až poté, co bylo řízení o žádosti v ČR Ústavem zastaveno). Neobstojí proto ani navazující argumentace stěžovatele, že došlo k odlišnému posouzení žádosti o obnovení povolení přípravku *Kuprikol 50* v členských státech EU (České republice a na Slovensku) a tím i k porušení nařízení 1107.

pokračování

[65] Stěžovatel dále v kasační stížnosti zmínil, že na celoevropské úrovni došlo ke sjednocení doby, po kterou mají být přípravky na bázi oxychloridu mědi povolovány, a vytknul žalovanému nevypořádání se s tím, že pokud bylo povolení prodlouženo již v březnu roku 2019, tak není možné, aby žadatelé museli předkládat testy a studie, jaké žádá po stěžovateli Ústav. Žalovaný tuto argumentaci stěžovatele neopomenul, když k situaci na Slovensku, Rakousku a Německu uvedl, že se stěžovatel mylí, když uvádí, že v EU došlo k obnovení povolení přípravků s obsahem sloučenin mědi, jelikož Německo pouze prodloužilo povolení přípravku s obsahem účinné látky oxychlorid měďnatý do 31. 3. 2022. Ani v tomto případě tudíž nebylo vydáno rozhodnutí o obnovení povolení přípravku podle § 43 odst. 1 nařízení 1107, o něž stěžovatel žádal v posuzované věci, ale bylo vydáno rozhodnutí o prodloužení platnosti povolení podle čl. 43 odst. 6 nařízení 1107. Z uvedených rozhodnutí v Německu a na Slovensku proto nelze v posuzované věci dovozovat, že Ústav v posuzované věci postupoval v rozporu s těmito rozhodnutími. Žalovaný tudíž nepochybil, když na str. 14 svého rozhodnutí konstatoval, že argumentace stěžovatele ohledně situace v Německu a na Slovensku nesměřuje vůči argumentům, pro které bylo řízení zastaveno. Stěžovatel se mylí, pokud tento závěr žalovaného označuje za absurdní. Jelikož rozhodnutí Ústředního kontrolního a skúšobného ústavu poľnohospodárskeho v Bratislave ze dne 24. 1. 2020, č. z. 2857/2020, č. s. 964/2020–270, není pro posuzovanou věc relevantní, krajský soud nepochybil, pokud tímto rozhodnutím neprováděl dokazování.

[66] Stěžovatel v kasační stížnosti rovněž namítl, že se krajský soud vyhnul námitkám vzneseným stěžovatelem v bodu C žaloby. V tomto bodu žaloby stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že jeho žádost měla náležitosti požadované zákonem, a pokud Ústav dovozoval opak, pak měl žádost po řádném projednání zamítnout při ústním jednání. Ani tato námitka není důvodná, neboť krajský soud se k požadavku stěžovatele na nařízení ústního jednání vyjádřil v bodu 62 napadeného rozsudku, v němž uvedl, že tento požadavek stěžovatele ze správního řádu neplyne a není pravdou, že by stěžovateli ze strany Ústavu nebyl poskytnut prostor k tomu, aby mohl vyjádřit své názory a na výzvy reagovat.

[67] Námitka stěžovatele, že veškeré formální náležitosti byly splněny a nebylo možné řízení zastavit podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu, rovněž neobstojí, neboť vzhledem k tomu, že stěžovatel ani na opakované výzvy nedodal Ústavu potřebné podklady, došlo k tomu, ani na výzvu stěžovatel neodstranil podstatnou vadu žádosti bránící pokračování v řízení, čímž byl naplněn důvod pro zastavení řízení podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Jestliže stěžovatel nedodal požadované podklady, pak je logicky ani Ústav nemohl věcně posuzovat, a neobstojí proto ani námitka stěžovatele, že jeho žádost měla být zamítnuta.

[68] Stěžovatel se nesprávně domnívá, že Ústav v podstatě meritorně žádost hodnotil, provedl si mimo ústní jednání jakési dokazování a posléze řízení zastavil pro neprojednatelnost žádosti a nesprávně z uvedeného dovozuje, že tím bylo porušeno jeho právo na spravedlivý proces ve smyslu čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Ústav se totiž věci meritorně nezabýval. V odůvodnění svého rozhodnutí ostatně pouze konstatoval, že Česká republika jako členský stát posuzující žádost dle čl. 35 nařízení 1107 by měla podle pokynů SANCO/2010/13170 rev. 14 ze dne 7. 10. 2016 rozhodnout o žádosti o obnovení povolení přípravku na ochranu rostlin obsahujících sloučeniny mědi do 30. 9. 2019. Žadatel (stěžovatel) však přes velkoryse stanovené lhůty k doplnění dokumentaci nedoplnil.

[69] Stěžovatelem dovozovaná nepřekoumatelnost rozhodnutí žalovaného spočívající v tom, že nevyhodnotil změnu právní úpravy a neuvádí, v čem konkrétně se změnila. Nejvyšší správní soud neshledal, jelikož žalovaný na str. 4 svého rozhodnutí uvedl, že došlo ke změně prováděcího nařízení Komise (EU), které požadavky ke splnění čl. 43 (a také čl. 29) Nařízení 1107 a požadavky na obnovení povolení nikoli nepodstatně změnilo, a navázal, že prováděcí nařízení evropské Komise k nařízení 1107 stanoví konkrétní podmínky, za nichž jsou pro určitou účinnou látku a pro přípravky tuto látku obsahující splněna kritéria daná čl. 4 nařízení 1107. Argumentaci stěžovatele v odvolání, že v minulosti probíhala identická řízení o obnovení povolení a že nedošlo ke změně příslušných právních předpisů, pak žalovaný vyhodnotil jako mylnou, neboť předchozí řízení o obnovení povolení, na která stěžovatel odkazuje, byla zahájena ještě před účinností nařízení 1107 a probíhala podle národních předpisů (zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči), přičemž se v této době v souladu s transpozicí směrnice Rady 91/414 ze dne 15. 7. 1991 vycházelo z hodnotící zprávy Komise pro sloučeniny mědi ze dne 23. 1. 2009. Požadavky na schválení, resp. obnovení povolení přípravku žalovaný ve svém rozhodnutí dostatečně popsal, když mimo jiné konstatoval, že proces obnovení povolení přípravku navazuje na obnovení schválení účinné látky (v tomto případě oxychlorid mědi), kdy je držitel povolení přípravku obsahujícího schválenou účinnou látku povinen do tří měsíců požádat o obnovení povolení takového přípravku. Členský stát pak ověří, že všechny přípravky obsahující příslušnou účinnou látku splňují všechny podmínky a omezení podle nařízení 1107.

[70] V rozhodnutí žalovaného jsou jednotlivě uvedeny námitky stěžovatele a následně jejich vypořádání žalovaným, přičemž žalovaný své závěry řádně a srozumitelně zdůvodnil. Odkazy na závěry Ústavu žalovaný činí pouze v několika málo případech, a nelze proto stěžovateli přisvědčit, že se rozhodnutí žalovaného z velké části skládá z citací a stanovisek Ústavu, přičemž z některých pasáží dokonce ani není zřejmé, které závěry jsou stanoviskem Ústavu a které činí žalovaný.

[71] Stěžovateli nelze dát za pravdu ani v tom, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného působí velmi nepřesvědčivě i v tom směru, že podklady předložené stěžovatelem nejsou správní orgány ochotny či schopny vyhodnotit. V první řadě je třeba uvést, že stěžovatel konkrétně neuvádí, o které podklady se mělo jednat. Podstatou věci přitom bylo zastavení řízení z důvodů neodstranění vad žádosti stěžovatele, nikoli meritorní rozhodnutí na základě posouzení stěžovatelem předložených podkladů. Žalovaný se navíc ke stěžovatelem předloženým podkladům vyjádřil. Poukázat lze v tomto směru např. na str. 3 rozhodnutí žalovaného, kde konstatoval, že studie toxicity na vodní organismy a včely byly předloženy pouze formou protokolů a neodpovídají požadavkům podle nařízení Komise (EU) č. 284/2011. Na str. 5 k fyzikálně chemickému posouzení uvedl, že požadované údaje nejsou v bezpečnostním listě uvedeny, není tedy možné teoretické posouzení a je třeba doložit provedení experimentálního posouzení.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[72] Nejvyšší správní soud shledal nedůvodnými všechny stěžovatelem uplatněné námitky, kasační stížnost je proto nedůvodná. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

pokračování

[73] Zároveň Nejvyšší správní soud rozhodl o nákladech řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Procesně úspěšnému žalovanému pak nevznikly v řízení náklady přesahující rámec nákladů jeho 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 17. srpna 2023

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu