



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Pavly Klusáčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **M. A.**
bytem X
zastoupený advokátem Mgr. Bc. Martinem Kůsem
se sídlem Praha 1, Kaprova 42/14

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
se sídlem Praha 1, Těšnov 65/17

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, č. j. MZE-34129/2023-14132,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, č. j. MZE-34129/2023-14132, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobce Mgr. Bc. Martina Kůse, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

(K.ř. č. 1 – rozsudek)

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo podle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), zamítnuto jeho odvolání a bylo potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 8. 12. 2021, č. j. SZIF/2021/0736573. Uvedeným rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o platbu pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními pro rok 2021.

II. Obsah žaloby

2. Žalobce v úvodu žaloby upozornil, že jako zemědělský podnikatel požádal pro rok 2021 o poskytnutí jednotné platby na plochu a platby pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními. O každé žádosti bylo vedeno samostatné správní řízení. Obě žádosti byly zamítnuty.
3. Namítal, že žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze odkázal na rozhodnutí v jiné věci, konkrétně rozhodnutí žalovaného ze dne 14. 4. 2023, č. j. MZE-3779/2022-14142, vydané ve věci jeho žádosti o jednotnou platbu na plochu (dále jen „rozhodnutí SAPS“). Takový postup dle žalobce správní řád nepřipouští, neboť se správní orgán musí explicitně vyjádřit ke všem odvolacím námitkám. V opačném případě je takové rozhodnutí nepřezkoumatelné. Je tak nepřipustné, aby odvolací správní orgán pouze odkázal na jiné rozhodnutí bez toho, aby své rozhodnutí odůvodnil. Správní orgán ani nepřipojil spis ve věci dotace na plochu k tomuto spisu a neprovedl jej k důkazu.
4. Tvrdil, že žalovaný vyšel z jeho vyjádření učiněného v řízení o jednotné platně na plochu. Žalobci nebylo zřejmé, na základě jakého ustanovení právního řádu tak žalovaný učinil, dále mu nebylo zřejmé, jak se to promítlo do napadeného rozhodnutí. Dle žalobce je tak napadené rozhodnutí i jemu předcházející řízení zmatečné. Poznamenal, že žalovaný v řízení o jednotnou platbu na plochu doplňoval dokazování o další listiny, v tomto řízení však nikoli. Žalobce pak nebyl vyzván k seznámení se s podklady pro vydání rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu a ani k vyjádření. Postupem žalovaného tak byl žalobce zkrácen na svých právech.
5. Žalobce upozornil, že je osobou podnikající v zemědělství více než 30 let a za celou dobu jeho podnikání nebylo rozhodnuto o nevyplacení dotací. Správní orgány však dovodily úmyslné porušení povinností žalobce. I pokud by bylo prokázáno porušení právních předpisů, nelze apriori dovozovat úmysl. Správní orgány by měly jednat v souladu se zásadou dobré správy, nikoli jako represivní orgán, neboť jejich rozhodnutí může mít likvidační následky.
6. Dále žalobce v podané žalobce rozporoval závěr správních orgánů, že došlo k porušení podmínky standardu DZES 1a (ochranné nehnosené pásy o šíři 3 m) a k porušení podmínky DZES 3a (zacházení se závadnými látkami při ochraně vod) a že byl porušen požadavek na hospodaření PPH 1/6 (udržování nehnosených pásů v šíři 3 m od břehové čáry útvaru povrchových vod).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

7. Závěrem žaloby žalobce brojil proti výši uložené sankce. Uvedl, že se jedná se o první porušení podmínek poskytnutí dotací a rovnou mu byla uložena sankce absolutní, tedy zkrácení o 100 %. To je pro žalobce likvidační, přičemž nedošlo k žádné hromadné havárii nebo úniku chemikálií do povrchových nebo podpovrchových vod. Žalobce odkázal na čl. 40 nařízení 640/2014 a čl. 99 odst. 3 nařízení 1306/2013. Opětovně zdůraznil, že nelze vycházet z úmyslné formy zavinění, neboť nebyla prokázána. Uvedené předpisy považují absolutní sankci jako prostředek *ultima ratio*, k němuž by mělo docházet pouze výjimečně. Správní orgány by při ukládání sankce měly přihlídnout k polehčujícím i přitěžujícím okolnostem.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

8. Žalovaný s ohledem na skutečnost, že námitky žalobce jsou totožné s odvolacími námitkami, odkázal na napadené rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu zamítl.
9. Žalovaný úvodem ozřejmil povahu institutu jednotné žádosti, na základě které může být zahájeno více správních řízení. Jak v tomto správním řízení, tak v řízení o jednotnou platbu na plochu bylo jejich předmětem zohlednění totožného skutkového stavu a jeho promítnutí do podmínek jednotlivých opatření. Standardy dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy coby podmínky podmíněnosti představují průřezové podmínky, jejichž plnění je promítnuto do všech souvisejících plateb. Podklady napadeného rozhodnutí i rozhodnutí SAPS byly zcela totožné, získané od Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského (dále jen „ÚKZÚZ“). Tyto podklady jsou společné pro všechna správní řízení zahájena na základě žádosti, proto jsou součástí správního spisu SZIF obecně v jednom vyhotovení a jsou součástí tzv. složky jednotné žádosti, respektive části spisu – tzv. společné části správního spisu SZIF. Není zvláštní, že obě rozhodnutí SZIF popisují shodné skutečnosti a dospívají k totožným závěrům. Žalobce byl se všemi podklady pro rozhodnutí SAPS seznámen, když na základě výzvy č. j. MZE-50478/2022 Mze-14142, nahlédl do správního spisu, využil práva na kopie a poté doručil k věci své písemné vyjádření. K tomuto postupu sice došlo v rámci řízení o jednotnou platbu na plochu, nicméně podklady týkající se jednotné žádosti pro rok 2021 se vztahují ke všem řízením. Žalobce byl seznámen se všemi podklady a mohl se k nim vyjádřit. Materiálně tak byl smysl § 36 odst. 3 správního řádu naplněn.
10. Žalovaný nepovažoval za nezákonný postup, kterým se seznámil a rozhodl se přihlídnout k závěrům, k nimž tentýž správní orgán dospěl v řízení o jednotnou platbu na plochu. Současně žalovaný neshledal důvody, aby se od těchto závěrů odchýlil. Z napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že žalovaný odkazoval na konkrétní části rozhodnutí SAPS týkající se zhodnocení porušení jednotlivých podmínek standardů.
11. Odkaz na vypořádání skutkově obdobného případu, kdy je v obou případech základem hodnocení naprosto totožného skutkového stavu za shodného důkazního stavu, odpovídá principu podle § 2 odst. 4 správního řádu. S odkazem na princip presumpce správnosti aktu považuje žalovaný odkaz na rozhodnutí SAPS za možný. Napadené rozhodnutí nestojí pouze na odkazu na rozhodnutí SAPS, ale obsahuje i vlastní úvahy žalovaného. Podle § 50 odst. 1 správního řádu mohou být podkladem pro vydání rozhodnutí též skutečnosti známé správnímu orgánu z úřední činnosti. Žalovaný učinil rozhodnutí SAPS součástí svého spisu.
12. Žalovaný zdůraznil, že v nynější věci nejde o správní trestání nebo represii správního orgánu. Nebylo rozhodováno o odpovědnosti za přestupek a individualizovaném správním trestu,

nýbrž bylo rozhodováno o poskytnutí podpory. Neposkytnutí podpory bylo objektivním následkem nesplnění požadavků plynoucích z nařízení 48/2017.

13. K otázce porušení podmínek standardu DZES 1a a DZES 3a a k porušení požadavku na hospodaření PPH 1/6 žalovaný odkázal na napadené rozhodnutí a rozhodnutí SAPS.
14. K námitkám týkajícím se výše uložené sankce žalovaný uvedl, že tvrzení žalobce o tom, že na dotacích nebyl nikdy krácen ani mu nebyla uložena žádná preventivní sankce, není pravdivé. Dále odkázal na stranu 6 až 9 napadeného rozhodnutí. Otázka zavinění byla vždy zhodnocena samostatně u každé z porušených podmínek.
15. Uzavřel, že závěry, ze kterých bylo v tomto řízení vycházeno byly potvrzeny rozhodnutím ÚKZÚZ ze dne 25. 11. 2021, SZ UKZUZ 023939/2021/04906, č. j.: UKZUZ 211961/2021, jimž byla žalobci uložena pokuta ve výši 25 000 Kč za porušení povinností na úseku ochrany vod a půdy jako jednotlivých složek životního prostředí, konkrétně pak zákona o hnojivech ve spojení s nařízením vlády č. 262/2012 Sb. Při ústním jednání se ke svému závažnému jednání žalobce doznal, uznal své pochybení a přislíbil nápravu. Žalobce se přiznal k tomu, že dlouhodobě a vědomě ukládal hnojiva nevhodným způsobem a zvířata nechal samovolně vstupovat do vodního toku. Zůstává bez pochyb, že všechny relevantní skutečnosti ve vztahu k jednání žalobce a porušení podmínek DZES a PPH byly prokázány, skutková zjištění byla řádně ověřena a jsou přezkoumatelná na základě údajů v protokolech a zprávách o kontrole.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

16. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
17. Soud vyšel z následně uvedené právní úpravy:
 - Podle § 75 odst. 2 s. ř. s. soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí. Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonnost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li tento zákon žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.
18. Soud o podané žalobě uvážil následovně:
19. Předně se soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Pouze přezkoumatelné rozhodnutí totiž může být podrobeno soudnímu přezkumu. Případná nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí (ať už pro jeho nesrozumitelnost či pro nedostatek důvodů) je zcela zásadní vadou, k níž je soud povinen přihlížet z úřední povinnosti a pro kterou je povinen rozhodnutí správního orgánu podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušit (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2004, č. j. 5 A 157/2002-35).
20. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí žalobce spatřoval v odkazu žalovaného na rozhodnutí SAPS. K uvedené námitce ze správního spisu vyplynuly tyto pro posouzení věci rozhodné skutečnosti. Z rozhodnutí SZIF vyplývá, že důvodem zamítnutí žádosti žalobce byl závěr SZIF, že žalobce porušil podmínky DZES 1a a DZES 3a a nedodržel požadavek na hospodaření PPH 1/6, přičemž uvedených jednání se žalobce dopustil úmyslně. Žalobce

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

v podaném odvolání rozporoval závěr žalovaného o porušení podmínky DZES 1a a DZE 3a a dále nedodržení požadavku na hospodaření PPH 1/6. Toto ostatně vyplývá i z rekapitulace podaného odvolání uvedené v napadeném rozhodnutí. Žalovaný v napadeném rozhodnutí k uvedeným námitkám konstatoval, že „[P]okud jde o skutkové hodnocení a jeho kvalifikaci v intencích nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti, odvolací orgán se seznámil s rozhodnutím MZE SAPS. Vzhledem k tomu, že předmětem hodnocení jsou zcela totožné skutkové okolnosti, dospěl odvolací orgán k závěru, že nemá důvod se od hodnocení provedeného v rozhodnutí MZE SAPS odchýlit. Tímto tak odkazuje na zhodnocení porušení podmínek standardu DZES 1a (Ochranné nehojené pásy o šíři 3m) v bodě III. rozhodnutí MZE SAPS, dále na zhodnocení porušení podmínek standardu DZES 3a (Zacházení se závadnými látkami při ochraně vod) v bodě IV. Rozhodnutí MZe SAPS a rovněž na bod V. tohoto rozhodnutí, v němž se hodnotí porušení povinného požadavku na hospodaření PPH 1/6 (Udržování nehojeného pásu v šíři 3m od břehové čáry útvaru povrchových vod).“. Z výše uvedeného vyplývá, že žalobce v podaném odvolání uplatnil stěžejní námitky, prostřednictvím nichž rozporoval závěry SZIF, pro které byla zamítnuta jeho žádost o platbu pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními. K těmto námitkám žalovaný v napadeném rozhodnutí toliko odkázal na rozhodnutí SAPS, a to aniž by alespoň v základních obrysech žalobci sdělil, na základě jakých skutečností a jakou úvahou dospěl k závěru o jejich nedůvodnosti. Tímto postupem žalovaný zatížil odvolací řízení vadou spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

21. K závěru o nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů soud dospěl na základě zjištění, že rozhodnutí SAPS a napadené rozhodnutí jsou samostatnými rozhodnutími. Tato rozhodnutí byla sice vydána na základě jednotné žádosti pro rok 2021, avšak o obou žádostech se vedla individuální řízení s rozdílným předmětem, která vyústila ve vydání samostatných rozhodnutí. Rozhodnutí SAPS není vůči napadenému rozhodnutí podkladové rozhodnutí, tedy rozhodnutí SAPS nepředstavuje subsumované a ani řetězcí se rozhodnutí. Uvedená rozhodnutí jsou na sobě zcela nezávislá. Tomu pak odpovídá skutečnost, že jak rozhodnutí SAPS, tak napadené rozhodnutí, je samostatně napadnutelné žalobou (poznámka soudu: žaloba proti rozhodnutí SAPS je vedena u zdejšího soudu pod sp. zn. 5 A 18/2023). Obě tato rozhodnutí tak podstupují oddělený soudní přezkum.
22. Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí SAPS, musí obsahovat soudem přezkoumatelné sdělení, na základě jakých podkladů a jakou úvahou dospěl žalovaný k závěru o nedůvodnosti podaného odvolání, respektive proč se ztotožnil se závěrem SZIF, a jakým způsobem se vypořádal s námitkami žalobce. Pouhý prostý odkaz na rozhodnutí SAPS, aniž by bylo v napadeném rozhodnutí alespoň v základních rysech úvaha žalovaného objasněna, nemůže v rámci soudního přezkumu obstát.
23. Za uvedené situace, kdy soud ve stěžejní části shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné, se již nezabýval souvisejícími námitkami uplatněnými v podané žalobě, neboť to považoval za předčasné. Bylo na žalovaném, aby se námitkami žalobce odpovídajícím způsobem zabýval v napadeném rozhodnutí a žalobci sdělil, proč je neshledal důvodnými, teprve následně může soud úvahy žalovaného a jeho postup přezkoumávat.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

24. Protože soud shledal napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zrušil toto rozhodnutí a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
25. V dalším řízení bude na žalovaném, aby v případě, že setrvá na svém rozhodnutí, ho náležitým způsobem odůvodnil, tedy sdělil na základě jakých podkladů a jakou úvahou dospěl k závěru o nedůvodnosti námitek žalobce.
26. Soud rozhodl ve věci bez nařízení jednání (navzdory skutečnosti, že žalobce v reakci na výzvu soudu sdělil, že s rozhodnutím bez jednání nesouhlasí), neboť takový postup mu umožňuje § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalobce a soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci ve stanovené lhůtě náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady související s právním zastoupením žalobce advokátem. Ty jsou tvořeny jednak odměnou za dva úkony právní služby (převzetí zastoupení a sepsání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3 100 Kč (§ 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) cit. vyhlášky) Soud z administrativního registru ekonomických subjektů zjistil, že zástupce žalobce je plátcem DPH se sazbou 21 % a z tohoto důvodu jeho odměnu navýšil podle § 57 odst. 2 s. ř. s. o částku, která odpovídá výši této daně, tedy o částku 1 428 Kč. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí částku ve výši 11 228 Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě do rukou právního zástupce žalobce advokáta Mgr. Bc. Martina Kůse.

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 nejbližší 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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Praha dne 26. dubna 2024

Mgr. Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.