



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **M. A.**, zastoupený Mgr. Bc. Martinem Kůsem, advokátem se sídlem Kaprova 42/14, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2024, č. j. 17 A 97/2023-57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jeho zástupce Mgr. Bc. Martina Kůse, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Žalobce jako zemědělský podnikatel požádal dne 27. 4. 2021 pro rok 2021 prostřednictvím tzv. jednotné žádosti o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy („SAPS“) a platby pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními („ANC“). O žádostech o jednotlivé typy plateb byla vedena samostatná správní řízení, přičemž obě žádosti byly zamítnuty s poukazem na to, že došlo k porušení standardů DZES 1a (ochranné nehnojené pásy o šíři 3 m) a DZES 3a (zacházení se závadnými látkami při ochraně vod). Nadto správní orgán prvního stupně (SZIF) dospěl k závěru, že došlo i k porušení požadavku PPH 1/6, tedy udržování nehnojených pásů v šířce 3 m od břehové čáry útvaru povrchových vod.

[2] Žalovaný potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a zamítl odvolání. Stran skutkového hodnocení věci a jeho právní kvalifikace odkázal žalovaný na rozhodnutí

Ministerstva zemědělství ze dne 14. 4. 2023, č. j. MZE-3779/2022-14142 (dále jen „rozhodnutí SAPS“).

II.

[3] Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že žalovaný vypořádal odvolací námitky pouze odkazem na rozhodnutí SAPS. Městský soud zdůraznil, že napadené rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí SAPS jsou samostatnými a na sobě nezávislými rozhodnutími. Napadené rozhodnutí, stejně jako rozhodnutí SAPS, proto 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 prvostupňového správního orgánu, a jakým způsobem se vypořádal s námitkami žalobce. Pouhý prostý odkaz na rozhodnutí SAPS, aniž by byla v napadeném rozhodnutí alespoň v základních rysech objasněna úvaha žalovaného, nemůže v rámci soudního přezkumu obstát.

III.

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností s odkazem na důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Podle stěžovatele městský soud neposoudil správně otázku vzájemného vztahu obou rozhodnutí. Ta vycházela z jednotné žádosti, která předpokládá splnění téže „průřezové“ podmínky v podobě plnění standardů dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy. Taktéž účastník řízení (žalobce) byl totožný. Rozhodnutí byla založena na stejných podkladech získaných od jedné kontrolní organizace. Hodnocení skutkového stavu se provádí na základě stejného právního předpisu. Prvostupňová rozhodnutí tak popisují shodné skutečnosti a dospívají k totožným závěrům, proti nimž žalobce brojil prakticky totožnými odvolacími námitkami. Stěžovatel proto nepostupoval nezákonně, pokud v odvolacím řízení týkajícím se platby ANC přihlédl k závěrům řízení o platbě SAPS a ve svém rozhodnutí na straně 5 a 6 odkázal na konkrétní části rozhodnutí SAPS, které je žalobci nesporně známo a je součástí spisu. Závěrem podotkl, že doslovná citace jiných rozhodnutí správních orgánů není hospodárná a činí rozhodnutí nepřehledným. Proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu. Poukázal také na to, že vede více sporů o žádostech z let 2021 a 2022, a v jednotlivých řízeních neuplatňuje shodnou argumentaci. O připojení rozhodnutí SAPS ke spisovému materiálu žalobce nevěděl a rozhodnutí stěžovatele pro něj bylo v tomto ohledu překvapivé. Žalobce poukázal také na změnu správní praxe stěžovatele, který již přistupuje ke spojování řízení a rozhodování o vícero odvoláních jedním rozhodnutím. Závěrem odkázal na svou argumentaci v žalobě. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

pokračování

IV.

[6] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Meritem projednávané věci je otázka, zda městský soud postupoval správně, pokud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost spočívající ve vypořádání odvolacích námitek odkazem na jiné rozhodnutí stěžovatele.

[9] K tomu Nejvyšší správní soud předesílá, že smyslem a účelem odůvodnění správního rozhodnutí je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl tak, jak rozhodl, neboť jen tím lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 11. 1997, sp. zn. II. ÚS 271/96). Jak již bylo shora uvedeno, městský soud v dané věci rozhodnutí stěžovatele zrušil, neboť dospěl k závěru, že stěžovatel se nevypořádal s námitkami žalobce mířícími do (ne)splnění standardů a podmínek hospodaření.

[10] Požadavkem na řádné vypořádání všech odvolacích námitek jako podmínkou přezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu se Nejvyšší správní soud již opakovaně zabýval ve své dřívější judikatuře. Z té lze předně dovodit, že nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o opravném prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů (např. rozsudek ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84). Funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a nepochybně i zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí, jehož jedna z nejdůležitějších vlastností je přesvědčivost. Je proto nutné, aby se správní orgán vypořádal s námitkami účastníka řízení, přičemž z odůvodnění jeho rozhodnutí musí být seznatelné, z jakého důvodu považuje námitky účastníka řízení za liché, mylné anebo vyvrácené. Nevypořádá-li se správní orgán s námitkou účastníka řízení, je napadené rozhodnutí v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (rozsudek ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109). Zároveň však obecně platí, že rozsah povinnosti odůvodnit závěry rozhodnutí musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Tento závazek nemůže být chápán dogmaticky tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka. To by mohlo vést až k absurdním a kontraproduktivním důsledkům rozporným se zásadou efektivity a hospodárnosti řízení. Podstatné je, aby se správní orgán ve svém rozhodnutí vypořádal se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související (srov. např. rozsudky ze dne 14. 2. 2013, č. j. 7 As 79/2012-54, ze dne 29. 8. 2013, č. j. 7 As 182/2012-58, či ze dne 19. 2. 2014, č. j. 1 Afs 88/2013-66).

[11] V nálezu ze dne 14. 10. 1999, sp. zn. III. ÚS 35/99, Ústavní soud vyslovil, že „*odvolací orgán (nejen ve správním řízení) je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a je-li to nutné, řízení doplnit, popřípadě zjištěné vady odstranit (§ 59 odst. 1 spr. řádu). Tomuto požadavku zákona neodpovídá, převezme-li odvolací orgán implicitně argumenty orgánu*

prvního stupně obsažené v předkládací zprávě. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správnými, je neúplné, a tedy i nepřezkoumatelné, pokud podstatná a závazná část důvodů zmíněná v řízení, v odůvodnění konečného rozhodnutí chybí, a takto je vlastně rozhodující orgán pomíjí. Naznačené požadavky je na místě vztáhnout nejenom na řízení před soudy, ale i na řízení před orgány správními, zejména ovšem co se týče základních lidských práv a svobod.“ Obdobně je zapotřebí nahlížet i na odkaz činěný ve vztahu k jiným rozhodnutím (o nichž se vede samostatné řízení před správním orgánem).

[12] V souzené věci stěžovatel učinil rozhodnutí, na něž ve vztahu k podstatné části svého odůvodnění toliko odkázal, součástí správního spisu až po seznámení žalobce s podklady před vydáním rozhodnutí. Žalobce tak na uvedený krok stěžovatele nemohl nikterak reagovat a případně této skutečnosti uzpůsobit i svou argumentaci, přičemž obě řízení (nyní přezkoumávané i to, jehož výsledkem bylo rozhodnutí SAPS), resp. jejich výsledky (rozhodnutí ve věci), nejsou na sobě nijak závislé či vzájemně podmíněné. Už jen pro tuto vadu řízení je nutno přitakat závěru městského soudu o nezákonnosti přezkoumávaného rozhodnutí ve vytýkaném rozsahu.

[13] V této souvislosti lze připomenout, že k upření práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí existuje ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu. Ten například v rozsudku ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 Azs 229/2016-44, č. 3560/2017 Sb. NSS, konstatoval: „V první řadě je třeba podotknout, že právo účastníka řízení vyjádřit se k podkladům rozhodnutí představuje jedno ze základních procesních práv ve správním řízení, které je současně zárukou základního práva podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle něhož má každý právo, aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 9 As 42/2014-35). Uvedené právo účastníka správního řízení přitom nezahrnuje jen pasivní roli správního orgánu spočívající v tom, že nebude účastníkům řízení v uplatňování tohoto práva bránit, nýbrž předpokládá, že správní orgán účastníka řízení vyzve, aby se k podkladům rozhodnutí vyjádřil (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 9. 2009, č. j. 9 Azs 33/2009-95).“ Povinností správních orgánů tak není účastníka řízení toliko nechat nahlédnout do správního spisu, ale aktivně jej vyzvat k seznámení se s jeho obsahem (srov. i letitý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2003, č. j. 7 A 112/2002-36, č. 303/2004 Sb. NSS).

[14] Nelze proto považovat za pochybení městského soudu, pokud stěžovateli vytkl nedostatečnost spočívající ve vypořádání části odvolacích námitek toliko odkazem na rozhodnutí SAPS, pakliže stěžovatel žalobce s tímto podkladem svého rozhodnutí v nynějším řízení neseznámil (nevyzval jej k seznámení se s ním). Za těchto okolností ob stojí postup městského soudu, který zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Stěžovatel ostatně mohl závěry rozhodnutí SAPS jednoduše přepsat či shrnout ve svém rozhodnutí i bez tohoto odkazu, a tím se vyhnout oné vytýkané nepřezkoumatelnosti.

[15] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud zpravidla bez jednání.

pokračování

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 větu první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Procesně úspěšný žalobce byl v řízení o kasační stížnosti zastoupen advokátem, který za něj v řízení před Nejvyšším správním soudem učinil jeden úkon právní služby, a sice vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)], za který mu náleží odměna ve výši 3 100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu] a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupce žalobce je plátcem DPH, přiznaná odměna se proto navyšuje o tuto daň a činí celkem částku ve výši 4 114 Kč. Uvedená částka zároveň činí celkovou výši náhrady nákladů řízení přiznanou žalobci. K jejímu uhrazení se stěžovateli stanovuje přiměřená lhůta 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 27. září 2024

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu