



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **LIPINA-AGRO s.r.o.**, se sídlem Hrubá Vrbka 189, Hrubá Vrbka, zastoupena Mgr. Liborem Rojarem, advokátem se sídlem Veselská 710, Uherský Ostroh, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, **za účasti:** Hornácká farma s.r.o., se sídlem Hrubá Vrbka 120, Hrubá Vrbka, ve věci žaloby proti rozhodnutím ministra zemědělství ze dne 3. 7. 2013, č. j. 40590/2013-MZE-12151, č. j. 40594/2013-MZE-12151 a č. j. 40597/2013-MZE-12151, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2015, č. j. 8 A 144/2013 – 40,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 12. 2015, č. j. 8 A 144/2013 – 40, **se zrušuje.**
- II.** Rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 3. 7. 2013, č. j. 40590/2013-MZE-12151, č. j. 40594/2013-MZE-12151 a č. j. 40597/2013-MZE-12151, **se zrušují.**
- III.** Oznámení Ministerstva zemědělství, Agentura pro zemědělství a venkov Hodonín, ze dne 19. 2. 2013, č. j. EP84061/93/5, ze dne 18. 2. 2013, č. j. EP84061/73/8, a ze dne 24. 4. 2013, č. j. EP84061/68/3, **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o žalobě částku 33 684 Kč k rukám Mgr. Libora Rojara, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- V.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 9114 Kč k rukám Mgr. Libora Rojara, advokáta, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Rozhodnutí krajského soudu

[1] Rozsudkem ze dne 8. 12. 2015, č. j. 8 A 144/2013 – 40, zamítl Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 3. 7. 2013, č. j. 40590/2013-MZE-12151, č. j. 40594/2013-MZE-12151 a č. j. 40597/2013-MZE-12151. Těmito rozhodnutími nebylo vyhověno námitce podle § 3g odst. 7 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění k 3. 7. 2013 (dále jen „zákon o zemědělství“), proti oznámení Agentury pro zemědělství a venkov Hodonín o neprovedení změny evidovaných údajů v evidenci půdy podle uživatelských vztahů u půdních bloků.

[2] V odůvodnění napadaného rozsudku městský soud uvedl, že smyslem evidence využití zemědělské půdy je podle § 3a odst. 1 zákona o zemědělství vytvoření podkladů pro kontrolu správnosti údajů uvedených v žádosti o dotaci a ke kontrole plnění podmínek dotace. Za tímto účelem se do předmětné evidence zaznamenávají údaje stanovené v § 3a odst. 5 zákona o zemědělství. Evidence zemědělské půdy podle uživatelských vztahů slouží ke zjednodušení a urychlení poskytování dotací a ke kontrole jejich plnění. Aktualizace evidence půdy podle § 3g zákona o zemědělství má místo tehdy, pokud je vzhledem ke konkrétním, zejména skutkovým okolnostem uváděn stav evidence do souladu s realitou.

[3] V posuzovaném případě nebylo žalobkyni vyhověno a změna evidovaných údajů nebyla provedena. Žalobkyně správnímu orgánu vytýkala zejména posouzení relevantního uživatelského vztahu pouze na základě čestného prohlášení vlastníka pozemku. Městský soud k tomuto odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že v posuzovaném správním řízení se řeší pouze otázky, které jsou relevantní pro potřeby evidence, aniž by došlo k vyřešení soukromoprávního sporu. Zákon o zemědělství dovoluje správnímu orgánu posoudit ohlášení změny z toho hlediska, zda splňuje všechny znaky požadované pro provedení změny v evidenci půdy. Toto posouzení není autoritativním rozhodnutím řešícím soukromoprávní spor, ale je pouze úsudkem o předběžné otázce. Správní orgán pouze zkoumá, zda podnikatel půdu užívá a z jakého právního titulu. V napadaném případě žalovaný předběžnou otázku posoudil na základě čestného prohlášení vlastníka pozemku. K využití čestného prohlášení přistoupil, neboť v probíhajících řízeních o aktualizaci evidence půdy v k. ú. Malá a Hrubá Vrbka byly všemi zúčastněnými subjekty neustále předkládány další smlouvy stále starších dat a rovněž duplicitní smlouvy. V této situaci se proto správní orgán obrátil na vlastníky pozemků vycházející z úvahy, že vlastníci by měli mít nejlepší přehled, komu pozemky pronajali. Městský soud k tomuto uvedl, že na řízení podle § 3g zákona o zemědělství se dle § 3g odst. 14 zákona o zemědělství nevztahují ustanovení správního řádu. Je proto v zásadě na správní orgán, jaký způsob dokazování nebo zjišťování podkladů pro své rozhodnutí zvolí. Městský soud dospěl k závěru, že žalovaný v dané věci postupoval jak v souladu se zákonem o zemědělství, tak i v souladu se zásadami logiky, a jeho rozhodnutí je tedy přiměřené.

II. Kasační stížnost žalobkyně a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti podané v zákonné lhůtě uplatnila důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka kasační stížností brojí proti závěru městského soudu, že si žalovaný opatřil dostatečné podklady pro vydání rozhodnutí. Stěžovatelka se domnívá, že správní orgán

pokračování

je oprávněn a pro potřeby správního řízení by měl být i povinen jako předběžné otázky řešit i otázky, o kterých je meritorně oprávněn vydat autoritativní rozhodnutí soud v občanském soudním řízení. V posuzovaném případě tak žalovaný neučinil, když věc posuzoval pouze na základě čestného prohlášení.

[6] Z uvedeného důvodu stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že plně souhlasí se závěry městského soudu. V řešeném území k. ú. Hrubá Vrbka bylo posuzováno několik desítek řízení týkajících se aktualizace evidence půdy. Důvodem je rozpad dohod mezi tamními uživateli a velice roztržitěná pozemková držba. Někteří vlastníci zjevně podepsali smlouvy současně ve prospěch více hospodařících subjektů, navíc často nebylo řešeno ukončování dosavadních nájemních vztahů. Situace je dnes taková, že existují smlouvy duplicitní, a žalovaný soudí, že zde docházelo i k antedatování smluv. V řízeních o aktualizaci půdy byly všemi zúčastněnými subjekty neustále předkládány smlouvy stále starších dat a rovněž duplicitní smlouvy. V této situaci si žalovaný nemohl z předkládaných smluv učinit úsudek o tom, která ze smluv je platným právním titulem k užívání zemědělské půdy. Žalovaný proto vyzval k předkládání čestných prohlášení vlastníků půdy, neboť vycházel z předpokladu, že vlastník by měl mít nejlepší přehled o tom, do jakých právních vztahů vstoupil a komu pozemky pronajal. V případě, že bylo více vzájemně rozporných čestných prohlášení od stejného vlastníka, považoval žalovaný za důkazně přesvědčivější úředně ověřené čestné prohlášení, jinak nejstarší z předložených čestných prohlášení. Žalovaný tento postup považuje za správný a zcela v souladu s ustanoveními zákona o zemědělství.

[8] Zúčastněná osoba se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a osobou oprávněnou (§ 102 s. ř. s.). Stěžovatelka je rovněž zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil, zda žalobou napadené rozhodnutí ve věci aktualizace evidence půdy podléhá přezkumu ve správním soudnictví. Touto otázkou se již ve vztahu k rozhodnutí o nezařazení do evidence podle § 3e zákona o zemědělství zabýval městský soud v rozsudku ze dne 30. 4. 2009, č. j. 11 Ca 143/2008 – 35, publ. pod č. 2666/2012 Sb. NSS. Dospěl k závěru, že za situace, kdy evidence zemědělské půdy slouží pro účely poskytování dotací, vede odepření zaevidování pozemku k tomu, že žadateli následně nebude dotace poskytnuta. Nelze proto tvrdit, že rozhodnutí o zařazení do evidence má pouze evidenční charakter. Městský soud tak uzavřel, že rozhodnutím o nezařazení do evidence využití zemědělské půdy je zasahováno do veřejných subjektivních práv žadatele, neboť de facto zásadně předurčuje výsledek rozhodování o poskytnutí dotace. Proto lze takové rozhodnutí napadnout správní žalobou dle § 65 a násl. s. ř. s. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozhodnutí ministra zemědělství podle § 3g odst. 7 zákona o zemědělství podléhá přezkumu ve správním soudnictví.

[11] Aktualizace evidence půdy podle ustanovení § 3g zákona o zemědělství má místo tehdy, pokud je vzhledem ke konkrétním, zejména skutkovým okolnostem uváděn stav evidence a zapsaných uživatelů do souladu s realitou. Správní orgán je povinen posoudit, zda stěžovatelce svědčí právní titul k užívání uvedených zemědělských pozemků. Tato otázka tak představuje

soukromoprávní spor mezi stěžovatelkou a druhou společností týkající se toho, kdo užívá zemědělské pozemky na základě platného právního titulu. Rozhodnutí tohoto sporu přísluší soudu v občanskoprávním řízení. Současně však bylo vyřešení této otázky podstatné pro případné provedení aktualizace evidence půdy, jež náleželo do pravomoci žalovaného. K řešení obdobných situací zakotvuje správní řád institut předběžné otázky. Nicméně dle § 3g odst. 14 zákona o zemědělství se správní řád s výjimkou lhůt a doručování nepoužije. Nejvyšší správní soud již v obdobném případě uvedl: „*Ustanovení § 57 správního řádu, které řeší právé situaci, kdy vydání správního rozhodnutí závisí na řešení otázky, již nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout, tak lze aplikovat pouze analogicky. Žalovaný byl tak v řízení o aktualizaci evidence půdy povinen samostatně posoudit, zda stěžovateli svědčí právní titul užívání půdy. Tuto otázku však neřešil proto, aby autoritativně rozhodl o právech a povinnostech subjektů nájemního vztahu, ale právě proto, aby mohl v rámci své kompetence provést případnou aktualizaci evidence. Jeho úvahu o trvání nájemního vztahu byl následně povinen přezkoumat i správní soud při přezkumu správního rozhodnutí. Konečné rozhodnutí uvedeného soukromoprávního sporu pak náleží do pravomoci civilního soudu, jehož rozsudkem by byl správní orgán analogicky dle § 57 odst. 3 správního řádu vázán. Rozhodnutí civilního soudu tedy může případně vést k další aktualizaci evidence zemědělské půdy.*“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 3 As 187/2014 – 37). Správní orgán je proto povinen posoudit, zda stěžovatelce svědčí právní titul k užívání půdy, a na základě posouzení této otázky je povinen rozhodnout o aktualizaci evidence půdy.

[12] V posuzovaných řízeních si správní orgán učinil úsudek a rozhodnutí vydal pouze na základě čestného prohlášení vlastníka dotčených pozemků. Jedná se o zcela nedostačující podklad pro vydání rozhodnutí. Institut čestného prohlášení má velmi nízkou vypovídající hodnotu, která se odráží i v přísných podmínkách jeho využití, neboť dle § 53 odst. 5 správního řádu jím lze nahradit předložení listiny pouze za podmínek stanovených zvláštním zákonem. Čestné prohlášení lze využít pouze k osvědčení určité skutečnosti a nikoliv k jejímu prokázání (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2006, č. j. 1 Afs 77/2005 - 43, publ. pod č. 1049/2007 Sb. NSS). Nelze souhlasit se závěrem městského soudu, že v posuzovaných řízeních, protože nelze s výjimkou lhůt a doručování aplikovat správní řád, je správnímu orgánu poskytnuta taková volnost, aby si učinil úsudek pouze na podkladě čestného prohlášení. Správní orgán je povinen řídit se obecnými zásadami uvedenými v § 2 až § 8 správního řádu, které lze aplikovat na základě § 177 odst. 1 správního řádu. Správní orgán má povinnost řádně zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky podle § 2 správního řádu, k čemuž nepostačuje pouhé čestné prohlášení vlastníka pozemků.

[13] Zjišťování skutečného stavu věci může být obtížné a komplikované. Správní orgán to však neopravňuje k tomu, aby na zjištění skutkového stavu rezignoval. V posuzovaných řízeních je správní orgán povinen náležitě objasnit, kdo užívá předmětné pozemky na základě platného právního titulu, a teprve poté může rozhodnout o navržených změnách v evidenci půdy.

IV. Závěr a náklady řízení

[14] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Nejvyšší správní soud proto zrušil napadený rozsudek městského soudu dle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s., věc však tomuto soudu nevrátil k dalšímu řízení, neboť současně rozhodl dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. o zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného a za přiměřeného použití § 78 odst. 3 s. ř. s. i o zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Věc tak byla vrácena přímo žalovanému k dalšímu řízení,

pokračování

za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s. Již před městským soudem totiž byly důvody ke zrušení rozhodnutí žalovaného.

[15] Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu, a proto je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

[16] Výrok o náhradě nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem se opírá o § 60 odst. 1, věta první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., podle něhož, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, jež důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatelka měla ve věci plný úspěch, a proto má právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný ve věci úspěch neměl, a proto je povinen zaplatit stěžovateli náhradu nákladů řízení.

[17] Důvodně vynaložené náklady se sestávají ze zaplacených soudních poplatků, z odměny za zastupování a z náhrad výdajů zástupce stěžovatelky.

[18] Ve spojeném řízení o žalobách vznikly stěžovateli náklady řízení v podobě soudního poplatku ve výši 3 x 3000 Kč a odměny zástupce. Podle § 12 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění k 10. 9. 2013 (dále jen „vyhláška“), *při spojení dvou a více věcí, pro něž spojení ke společnému projednání není stanoveno jiným právním předpisem, se odměna určí součtem odměn za všechny spojené věci.* Odměna zástupce činí v každé z věcí za dva úkony právní služby (převzetí věci, sepsání žaloby) 6200 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky], za tyto dva úkony ve třech spojených věcech tedy 18 600 Kč, náhrada hotových výdajů činí 6 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky). Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z celkové částky 20 400 Kč, tj. 4824 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobách tak činí celkem 33 684 Kč.

[19] V řízení o kasační stížnosti vznikly stěžovateli náklady řízení v podobě soudního poplatku ve výši 5000 Kč a odměny zástupce. Odměna zástupce činí za jeden úkon právní služby (sepsání kasační stížnosti) 3100 Kč [§ 1 odst. 1, § 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění k 25. 1. 2016] a náhrada hotových výdajů činí 1 x 300 Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky v posledně uvedeném znění). Zástupce stěžovatelky je plátcem daně z přidané hodnoty, a proto se podle § 57 odst. 2 s. ř. s. odměna zvyšuje o částku odpovídající této dani, která činí 21 % z částky 3400 Kč, tj. 714 Kč. Náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tak činí celkem 9114 Kč.

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

V Brně dne 22. března 2016

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu