



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Ing. J. R.**, zast. advokátem JUDr. Josefem Sedláčkem, Starobranská 327/4, Šumperk, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2016, čj. 31838/2016-MZE-14141, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2019, čj. 10 A 211/2016-39,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2019, čj. 10 A 211/2016-39, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2016, čj. 31838/2016-MZE-14141, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **24 456 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí k rukám jeho zástupce JUDr. Josefa Sedláčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělský intervenční fond (dále „intervenční fond“) rozhodnutím ze dne 9. 3. 2016, čj. SZIF/2016/0153215, zamítl žádost žalobce o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy pro rok 2015 podle § 11 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády (dále jen „nařízení č. 50/2015 Sb.“), a nařízení Komise v přenesené pravomoci

č. 640/2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (dále jen „nařízení č. 640/2014“).

[2] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl. Žalovaný konstatoval, že intervenční fond zamítl žádost žalobce především proto, že dotčené díly půdního bloku (zemědělské půdy), které žalobce uvedl v žádosti, nebyly nejméně od 27. 5. 2015 do 31. 8. 2015 v evidenci využití zemědělské půdy vedeny na žalobce. Část zemědělské půdy sice byla v evidenci využití půdy vedena na žalobce, avšak nebyla zemědělsky obhospodařována. Žalobce tedy nesplnil podmínky § 7 odst. 2 písm. b) a c) nařízení č. 50/2015 Sb. Správní orgány přitom vycházely v souladu s § 3 odst. 5 písm. a) zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, z evidence využití zemědělské půdy vedené podle tohoto zákona. Ke správnosti evidence využití dané zemědělské půdy žalovaný uvedl, že o změnách v této evidenci bylo intervenčním fondem rozhodnuto oznámením o neprovedení aktualizace evidence využití zemědělské půdy ze dne 22. 5. 2015, které bylo potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 9. 2015. Dále žalovaný uvedl, že pokud intervenční fond při kontrole zjistí, že zemědělská půda není v evidenci využití zemědělské půdy vedena na žadatele, nezkoumá se již její skutečné zemědělské obhospodařování. Žalovaný shrnul, že vzhledem k tomu, že v odvolacím řízení vycházel ze svého pravomocného rozhodnutí ze dne 8. 9. 2015, a dále s ohledem na to, že podání správní žaloby nepředstavuje předběžnou otázku ve smyslu § 57 ve spojení s § 64 správního řádu, neshledal důvod pro přerušení odvolacího řízení podle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou městský soud zamítl.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost.

[5] Stěžovatel je přesvědčen, že byly splněny podmínky pro přerušení odvolacího řízení. S odkazem na § 64 odst. 1 písm. c) a § 57 odst. 2 správního řádu uvedl, že v daném případě probíhala dvě řízení o předběžné otázce, tj. zda má stěžovatel právo být zapsán v evidenci využití zemědělské půdy jako uživatel sporné půdy. Nejprve probíhalo správní řízení podle § 3g zákona o zemědělství, které bylo pravomocně ukončeno rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 9. 2015, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí intervenčního fondu ze dne 22. 5. 2015 o neprovedení aktualizace evidence využití zemědělské půdy, a poté soudní řízení o správní žalobě proti tomuto rozhodnutí žalovaného (vedeno u městského soudu pod sp. zn. 8 A 223/2015). Pravomocné skončení prvního z těchto dvou řízení nemá podle názoru stěžovatele za následek, že by k druhému řízení, které probíhalo v době odvolacího řízení v této věci, nebylo možné přihlížet, protože i v něm byla řešena předběžná otázka.

[6] Dále stěžovatel namítl, že žalovaný nebyl při vydání nyní napadeného rozhodnutí vázán svým rozhodnutím ze dne 8. 9. 2015, jakož i rozhodnutím intervenčního fondu ze dne 22. 5. 2015, neboť obě tato rozhodnutí byla procesně i věcně zjevně nesprávná a vykazovala též znaky nicotnosti. Žalovaný i intervenční fond totiž, aniž by k tomu měli pravomoc, posuzovali vlastnické vztahy k zemědělské půdě podle občanského zákoníku, k čemuž je výlučně oprávněn civilní soud.

pokračování

[7] Postup správních orgánů byl také v rozporu s § 3g zákona o zemědělství, podle něhož se aktualizace evidence využití zemědělské půdy provádí na základě „*dokladu prokazujícího právní důvod užívání zemědělské půdy*“, tedy na základě listinných důkazů. Těmito doklady byly v daném případě kupní smlouvy a výpisy z katastru nemovitostí, ve kterých je jako jediný vlastník uveden stěžovatel. Přesto jeho práva správní orgány ignorovaly. Stěžovatel trvá na tom, že správní orgány v tomto typu řízení nejsou bezvýjimečně vázány formálním stavem evidence využití zemědělské půdy, ale naopak mají právo a povinnost rozhodovat v kolizních situacích podle ústavního principu spravedlnosti, nikoli přepjatě formalisticky.

[8] Žalovaný souhlasil se závěry městského soudu a navrhl, aby NSS kasační stížnost zamítl. Odkázal na své rozhodnutí, jakož i další již předložené písemnosti, a konstatoval, že stěžovatel mylně interpretuje závěry vyplývající z rozsudku městského soudu ze dne 6. 10. 2017, čj. 8 A 223/2015 - 66. Tímto rozsudkem bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015 ve věci aktualizace údajů v evidenci využití zemědělské půdy podle užívatelských vztahů, které bylo podkladovým rozhodnutím v řízení o žádosti stěžovatele o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy pro rok 2015. Důvodem pro zrušení tohoto podkladového rozhodnutí však byla toliko skutečnost, že žalovaný se v rozhodnutí o opravném prostředku nevypořádal se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny. Naopak městský soud v tomto rozsudku konstatoval, že správní orgány při aktualizaci evidence využití zemědělské půdy postupovaly v souladu s právními předpisy.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] NSS ve shodě s městským soudem konstatuje, že projednávaná věc souvisí s jiným řízením, které se týká aktualizace evidence využití zemědělské půdy ve společném jmění manželů. V tomto řízení městský soud rozsudkem ze dne 6. 10. 2017, čj. 8 A 223/2015 - 66, zrušil pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí intervenčního fondu ze dne 22. 5. 2015 o neprovedení aktualizace využití zemědělské půdy, tj. rozhodnutí, ze kterého správní orgány vycházely v nyní projednávané věci. V této věci se stěžovatel ve správním řízení neúspěšně domáhal provedení změn uživatele u blíže specifikované zemědělské půdy vedené v evidenci využití půdy na jeho bývalou manželku.

[11] Smyslem vedení evidence využití zemědělské půdy je dle § 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 evidence zaznamenávají údaje stanovené v § 3a odst. 5 téhož zákona. Evidence využití zemědělské půdy podle užívatelských vztahů je určitým záznamem informací o půdních blocích stanovených zákonem, jenž slouží ke zjednodušení a urychlení poskytování dotací, a to tím, že správní orgán při poskytování dotací vychází z informací, které jsou do této evidence zapsány na základě průkazných dokladů předložených příslušnou osobou.

[12] V projednávané věci tedy ve smyslu § 3a odst. 5 zákona o zemědělství správní orgány „pouze“ vycházely z toho, zda dotčená zemědělská půda byla či nebyla v rozhodném období vedena v evidenci využití zemědělské půdy na stěžovatele. Správní orgány samostatně neposuzovaly, zda stěžovateli svědčí právní titul k užívání dotčených zemědělských pozemků, ale vycházely z rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí intervenčního fondu ze dne 22. 5. 2015 o neprovedení aktualizace evidence využití zemědělské

půdy. Z tohoto důvodu nelze v tomto řízení přezkoumávat rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015, resp. zda postup správních orgánů v řízení o případné aktualizaci evidence využití zemědělské půdy (ne)byl v rozporu s § 3g zákona o zemědělství (blíže k vázanosti předchozími rozhodnutími o neprovedení aktualizace evidence využití zemědělské půdy v nyní projednávané věci viz dále).

[13] Spornou otázkou v této věci je v první řadě, jak uvedl již městský soud, zda byl žalovaný povinen přerušit odvolací řízení o žádosti stěžovatele o dotaci z důvodu řízení před správním soudem, jehož předmětem bylo posouzení otázky, která se týkala evidence využití zemědělské půdy.

[14] Před dalším výkladem NSS zdůrazňuje, že při posouzení této věci a hodnocení povinnosti přerušit řízení je od sebe nutné odlišovat řízení před správními orgány a řízení před správními soudy.

[15] K řízení před správními orgány NSS konstatuje, že správní orgány vycházely v souladu s § 3 odst. 5 písm. a) zákona o zemědělství při rozhodování o poskytnutí dotace z evidence využití zemědělské půdy vedené podle tohoto zákona a z rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí intervenčního fondu ze dne 22. 5. 2015 o neprovedení aktualizace využití zemědělské půdy. Podle tohoto rozhodnutí, které je součástí správního spisu, intervenční fond svým oznámením neprovedl aktualizaci evidence využití půdy týkající se zemědělské půdy (půdních bloků, resp. dílů půdních bloků), a to v rozsahu dle ohlášení stěžovatele ze dne 4. 2. 2015. Uživatelem dotčeným navrženou aktualizací evidence zemědělské půdy zůstala MUDr. M. R..

[16] Městský soud v nyní napadeném rozsudku poukázal na relevantní judikaturu, zejména na rozsudky NSS ze dne 22. 6. 2011, čj. 6 Ads 23/2011 - 60, ze dne 9. 12. 2015, čj. 10 As 144/2014 - 81, ze dne 30. 4. 2019, čj. 5 As 302/2017 - 42, jakož i na usnesení Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 3065/10. Městský soud v souladu s citovanou judikaturou správně dovodil, že ačkoli je obecně na správním orgánu, aby zvážil, zda v případě probíhajícího řízení o předběžné otázce přerušit správní řízení podle § 57 odst. 2 ve spojení s § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu, mohou nastat případy, kdy je správní orgán povinen řízení přerušit a vyčkat vydání rozhodnutí o předběžné otázce.

[17] NSS také souhlasí se závěrem městského soudu, že v projednávané věci se nejedná o případ, v němž byl žalovaný povinen řízení přerušit. Městský soud správně poukázal na to, že o otázkách, které souvisí s aktualizací údajů v evidenci využití zemědělské půdy v době, kdy probíhalo odvolací řízení v nyní projednávané věci, žalovaný již pravomocně rozhodl rozhodnutím ze dne 8. 9. 2015. V době odvolacího řízení v této věci tedy u žalovaného již řízení o předběžné otázce neprobíhalo – bylo pravomocně ukončeno a žalovaný byl ve smyslu § 57 odst. 3 správního řádu tímto pravomocným rozhodnutím vázán.

[18] Skutečnost, že stěžovatel rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015 napadl správní žalobou, není z pohledu správních orgánů bez dalšího důvodem k přerušení řízení a vyčkání rozhodnutí správního soudu (viz např. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 7. 3. 2012, čj. 15 A 5/2012 - 33). Městský soud v této souvislosti též příležitostně poukázal na doktrinní závěr, podle kterého *„být by to mohlo předběžnou otázkou připomínat, tak předběžnou otázkou podle § 57, pro kterou by bylo možné přerušit řízení (§ 57 odst. 2), není rozhodnutí v přezkumném řízení, jehož předmětem je pravomocné rozhodnutí, které má být podkladem pro rozhodnutí správního orgánu - dokud takové rozhodnutí není zrušeno, je jím správní orgán vázán a musí podle něho postupovat“* (srov. VEDRAL, J. Správní řád: Komentář. 2 vyd. Praha: Bova Polygon, 2012, s. 550).

pokračování

Tento závěr přiměřeně platí rovněž pro nyní projednávanou věc – řízení o správní žalobě proti podkladovému rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015.

[19] Stěžovatel se také mýlí, pokud má za to, že žalovaný nebyl rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 9. 2015 vázán, neboť správní orgány nahradily činnost soudu, protože neměly pravomoc k posouzení soukromoprávního sporu – vlastnických vztahů k zemědělské půdě.

[20] NSS ve shodě s městským soudem a v souladu s ustálenou judikaturou zdejšího soudu konstatuje, že aktualizace evidence využití zemědělské půdy podle § 3g zákona o zemědělství má své místo tehdy, pokud je vzhledem ke konkrétním okolnostem uváděn stav evidence využití zemědělské půdy a zapsaných uživatelů do souladu s realitou. Správní orgán je povinen posoudit, zda stěžovateli svědčí právní titul ku užívání daných zemědělských pozemků. Tato otázka představuje též soukromoprávní spor, který se týká toho, kdo užívá zemědělské pozemky na základě platného právního titulu. Je sice nepochybné, že konečné autoritativní rozhodnutí takového sporu náleží civilnímu soudu, avšak současně bylo vyřešení této otázky podstatné také pro případné provedené aktualizace evidence využití zemědělské půdy, které náleželo do pravomoci žalovaného. Na řízení ve věci aktualizace evidence využití zemědělské půdy se podle § 3g odst. 14 zákona o zemědělství nevztahuje správní řád, s výjimkou lhůt a doručování. Ustanovení § 57 správního řádu, které řeší právě situaci, kdy vydání správního rozhodnutí závisí na řešení otázky, kterou nepřísluší správnímu orgánu rozhodnout, lze proto aplikovat pouze analogicky. Žalovaný tak byl v předchozím řízení ve věci případné aktualizace evidence využití zemědělské půdy oprávněn a povinen samostatně posoudit, zda stěžovateli svědčí právní titul užívání dané půdy. NSS zdůrazňuje, že tuto otázku žalovaný neposuzoval proto, aby autoritativně rozhodl o soukromoprávním sporu, ale jen proto, aby mohl v rámci své kompetence provést případnou aktualizaci evidence využití zemědělské půdy (viz rozsudky NSS ze dne 9. 7. 2015, čj. 3 As 187/2014 - 37, a ze dne 22. 3. 2016, čj. 2 As 20/2016 - 29, na něž správně odkázal již městský soud). I v tomto směru jsou tedy závěry městského soudu správné.

[21] Ve vztahu k odvolacímu řízení vedenému před žalovaným tedy lze souhlasit se závěry městského soudu, a to zejména v tom, že skutečnost, že stěžovatel rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015 napadl správní žalobou, není sama o sobě důvodem k přerušení odvolacího řízení a vyčkání rozhodnutí správního soudu.

[22] S ohledem na usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2019, čj. 6 As 211/2017 - 88, č. 3948/2019 Sb. NSS, se nelze ztotožnit se závěrem městského soudu, že na projednávanou věc nemá vliv ani okolnost, že podkladové rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015 bylo rozsudkem městského soudu ze dne 6. 10. 2017, čj. 8 A 223/2015 - 66, zrušeno.

[23] Podle usnesení rozšířeného senátu čj. 6 As 211/2017 - 88 totiž v řízení o žalobě proti podmíněnému rozhodnutí správního orgánu soud zohlední k žalobní námitce zrušení nebo změnu podmiňujícího rozhodnutí správního orgánu, přestože ke zrušení nebo změně došlo po vydání napadeného (podmíněného) rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[24] O takový případ se jedná rovněž v nyní projednávané věci, neboť rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2016, jež je předmětem nynějšího soudního přezkumu, bylo podmíněno rozhodnutím žalovaného ze dne 8. 9. 2015, které však bylo rozsudkem městského soudu ze dne 6. 10. 2017, čj. 8 A 223/2015 - 66, zrušeno. Městský soud tedy měl tuto skutečnost zohlednit, což neučinil.

[25] Je ovšem korektní zdůraznit, že městský soud v době vydání svého rozsudku citované usnesení rozšířeného senátu objektivně nemohl zohlednit, neboť bylo vydáno až později.

[26] NSS podotýká, že si je vědom skutečnosti, že žalobní i kasační námitky, které se vztahují ke zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015, směřují prioritně proti postupu žalovaného (nepřerušeni odvolacího řízení). Na straně druhé ovšem nelze přehlédnout, že i kasační stížnost byla sepsána dne 10. 10. 2019, tj. před vydáním usnesení rozšířeného senátu dne 22. 10. 2019, a ani sám stěžovatel v době podání kasační stížnosti (stejně jako předtím městský soud) nemohl toto usnesení rozšířeného senátu vzít v úvahu. Podstatou argumentace stěžovatele v řízení před městským soudem i v kasačním řízení je však právě důraz na nezbytnost zohlednění skutečnosti, že proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015 byla podána správní žaloba a že toto rozhodnutí bylo rozsudkem městského soudu zrušeno. Za popsanych okolností této konkrétní věci by však dle názoru NSS nepřihlédnutí k této argumentaci významné pro rozhodnutí ve věci jen s poukazem na to, že nesměřovala výslovně proti postupu městského soudu a jeho hodnocení této skutečnosti pro jeho vlastní rozsudek, bylo výrazem přepjatého formalismu.

IV. Závěr a náklady řízení

[27] NSS proto z výše uvedených důvodů nezbylo než přistoupit ke zrušení rozsudku městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. V důsledku skutečnosti, že podmiňující rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2015 bylo zrušeno rozsudkem městského soudu ze dne 6. 10. 2017, čj. 8 A 223/2015 - 66, je logicky nezákonné i jím podmíněné rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 10. 2016. Proto NSS přistoupil také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného. Podle § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný je tímto rozsudkem vázán (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.).

[28] NSS je posledním soudem, který o věci rozhodl. Proto musí určit náhradu nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatel měl úspěch, má tedy právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i kasační stížnosti.

[29] V řízení o žalobě stěžovateli vznikly náklady v podobě odměny jeho zástupce, jímž byl JUDr. Josef Sedláček, advokát. Odměna advokáta činí za tři úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika k vyjádření žalovaného) celkem 9 300 Kč (§ 7 bod 5, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. a) a písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) činí celkem 900 Kč. Protože advokát je plátcem DPH, zvyšuje se jeho odměna o 21 % z částky 10 200 Kč, tedy o 2 142 Kč. K této částce je ovšem nutné připočítat ještě 3 000 Kč za soudní poplatek za žalobu. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 15 342 Kč.

[30] Náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v první řadě soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Dále je to odměna advokáta za jeden úkon právní služby (podání kasační stížnosti), tedy 3 100 Kč, a náhrada hotových výdajů za tento úkon ve výši 300 Kč. Odměna se jako v předešlém bodě zvyšuje o 21 % DPH z částky 3 400 Kč, tj. o 714 Kč, celkem tedy činí 4 114 Kč.

pokračování

[31] Za řízení o žalobě a za řízení o kasační stížnosti tak činí náhrada nákladů řízení stěžovatele celkem **24 456 Kč** (12 342 Kč + 3 000Kč + 4 114 Kč + 5 000 Kč). Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit stěžovateli k rukám jeho zástupce ve stanovené lhůtě (výrok III).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. listopadu 2021

Ondřej Mrákota
předseda senátu