



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **J. L.**, zastoupen JUDr. Denisem Mitrovičem, advokátem, se sídlem Mírové náměstí 274, Týniště nad Orlicí, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutím žalovaného ze dne 21. 9. 2021, č. j. MZE-29398/2021-14141, ze dne 18. 10. 2021, č. j. MZE-51228/2021-14141, a ze dne 18. 10. 2021, č. j. MZE-49459/2021-11121, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 19. 10. 2021, č. j. MZE-58897/2021-11121, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2023, č. j. 11 A 217/2021-53,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o posouzení, zda žadatel o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy (dále jen „jednotné platby na plochu“ nebo „SAPS“, z angl. *Single Area Payment Scheme*) pro rok 2016 splnil podmínku, že zemědělská půda jím byla zemědělsky obhospodařovaná v příslušném kalendářním roce po celou dobu, po kterou na něj byla evidována v evidenci využití půdy [§ 7 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů]. Na přiznání jednotné platby na plochu záviselo i rozhodnutí o jeho žádosti o poskytnutí přechodných vnitrostátních podpor (plateb) na zemědělskou půdu pro rok 2016 (§ 12 odst. 2 nařízení vlády č. 112/2008 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování národních doplňkových plateb k přímým podporám, ve znění pozdějších předpisů). Žadatel se žalobou

domáhal zrušení tří rozhodnutí, kterými žalovaný jako odvolací orgán potvrdil jednak dvě zamítavá rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) o uvedených žádostech, jednak jeho rozhodnutí o provedení aktualizace evidence půdy podle § 3g odst. 3 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů. Fond provedl aktualizaci evidence půdy, která je podle § 3a odst. 2 písm. a) tohoto zákona součástí evidence využití půdy (dále též „LPIS“, z angl. *Land Parcel Identification System*), na základě kontrolních zjištění, že deklarované díly půdních bloků (dále též „DPB“) nebo jejich části nebyly zemědělsky obhospodařované.

[2] Z příslušných správních spisů a soudního spisu se podává, že stěžovatel dne 28. 4. 2016 požádal o poskytnutí jednotné platby na plochu pro rok 2016 ve smyslu čl. 36 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. 12. 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušují nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009 [dále jen „nařízení (EU) č. 1307/2013“]. V žádosti uvedl, že platba se má vztahovat k několika dílům půdních bloků o celkové výměře 8,45 ha, zahrnujících také původní DPB 3201/15 (o deklarované výměře 3,15 ha) a DPB 3201/17 (o deklarované výměře 4,00 ha), oba s kulturou travní porost na orné půdě, a DPB 3308/7 (o deklarované výměře 0,50 ha) s kulturou ovocný sad. Fond žádost původně zamítl z důvodu, že stěžovatel nebyl zemědělským podnikatelem. Rozhodnutí Fondu potvrdil žalovaný, který současně zamítl odvolání stěžovatele. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) rozsudkem ze dne 30. 1. 2019, č. j. 5 A 61/2017-27, následnou žalobu stěžovatele zamítl, Nejvyšší správní soud (dále též „NSS“) však k jeho kasační stížnosti tento rozsudek i rozhodnutí žalovaného zrušil rozsudkem ze dne 30. 10. 2020, č. j. 3 As 90/2019-37, č. 4111/2021 Sb. NSS, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný v návaznosti na tento rozsudek zrušil rozhodnutí Fondu.

[3] Rozhodnutím ze dne 25. 3. 2021, č. j. SZIF/2021/0236616, Fond žádost o poskytnutí jednotné platby na plochu zamítl, jelikož stěžovatel zemědělsky neobhospodařoval zemědělskou půdu v příslušném kalendářním roce po celou dobu, po kterou na něj byla evidována v evidenci využití půdy. Fond při kontrole na místě dne 27. 8. 2020 zjistil, že v žádosti deklarované díly půdních bloků nebo jejich části o celkové výměře 7,09 ha, tedy část původního DPB 3201/15 (o výměře 3,01 ha) a původní DPB 3201/17 (o výměře 4,00 ha), nebyly dlouhodobě udržovány sečením nebo pastvou. Ve větší míře se na nich vyskytovaly dřeviny, především bez černý, a zetlená stařina z předešlých let. Starší ortofotomapy (družicové snímky) a aktuální velikost keřů dřevin prokazovaly, že na pozemku nebyla prováděna kultivace od roku 2016. Část DPB 3308/7 (o výměře 0,08 ha) byla zase osázena výlučně neovocnými dřevinami (smrk, borovice, dub). Stromy byly při provádění kontroly již vzrostlé a vytvářely souvislý porost – les. Podle starších ortofotomap a stárí vysázených stromů trval tento stav od roku 2012. Tím byl opodstatněn závěr, že tyto pozemky nebyly zemědělsky obhospodařované. Stěžovatel porušil § 7 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 50/2015 Sb., protože nemohla být uvedena výměra do jednotné platby pro rok 2016 započtena.

[4] Zjištěná plocha, tj. plocha způsobilá pro poskytnutí dotace, činila pouze 1,36 ha a rozdíl mezi ní a plochou deklarovanou byl 7,09 ha, tedy více než 3 % zjištěné plochy. Fond proto snížil stěžovateli výši poskytnuté platby o 1,5násobek zjištěného rozdílu podle čl. 19a

pokračování

odst. 1 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. 3. 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, ve znění účinném do 31. 12. 2022 [dále jen „nařízení Komise č. 640/2014“]. Na zjištěnou plochu by byla přiznána platba ve výši 4 779,77 Kč, která byla snížena o 29 697,86 Kč. Zbývající část sankce, kterou nebylo možné odečíst, měla být odečtena z plateb poskytnutých v následujících třech letech.

[5] Proti rozhodnutí Fondu podal stěžovatel odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 9. 2021, č. j. MZE-29398/2021-14141 (dále jen „rozhodnutí SAPS“), zamítl.

[6] Vzhledem k tomu, že stěžovateli nebyla přiznána jednotná platba na plochu, Fond rozhodnutím ze dne 11. 4. 2018 č. j. SZIF/2018/0260551, zamítl i jeho žádost o poskytnutí přechodných vnitrostátních podpor pro rok 2016. Učinil tak s poukazem na § 12 odst. 2 nařízení vlády č. 112/2008 Sb. Žalovaný toto rozhodnutí potvrdil rozhodnutím ze dne 18. 10. 2021, č. j. MZE-51228/2021-14141 (dále jen „rozhodnutí PVP“), a odvolání stěžovatele zamítl.

[7] Dne 12. 3. 2021 Fond zahájil řízení o aktualizaci evidence půdy na základě předchozí kontroly na místě, při které zjistil, že některé díly půdních bloků evidované v registru půdy nesplňují podmínky stanovené zákonem o zemědělství. Oznámením ze dne 29. 7. 2021, č. j. SZIF/2021/0506172, stěžovatele vyrozuměl, že v evidenci půdy zmenšil plochu mj. DPB 3201/17 a DPB 3308/7 podle skutečně způsobilé plochy obhospodařované stěžovatelem a změnil u nich druh zemědělské kultury. Proti oznámení podal stěžovatel námítky, které žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 10. 2021, č. j. MZE-49459/2021-11121, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 19. 10. 2021, č. j. MZE-58897/2021-11121 (dále jen „rozhodnutí LPIS“), zamítl. Budou-li uvedené díly půdních bloků obhospodařovány v souladu s právními předpisy, bude možné vyhovět nové žádosti a provést požadovanou změnu v evidenci.

[8] Městský soud napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatele proti všem třem rozhodnutím žalovaného. Neshledal, že by § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. byl v rozporu s čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu ii) nařízení (EU) č. 1307/2013, a tedy ani jeho nepoužitelnost ve věci stěžovatele. Jde-li o rozhodnutí SAPS, městský soud se ztotožnil s posouzením žalovaného, že v roce 2016 nebyly splněny hmotněprávní podmínky nároku stěžovatele na jednotnou platbu na plochu. Její nepřiznání mělo význam také pro rozhodnutí PVP, neboť za této situace nebylo možné stěžovateli poskytnout přechodné vnitrostátní podpory. Důvodnou nebyla žaloba shledána ani v části, v níž směřovala proti rozhodnutí LPIS.

II. Obsah kasační stížnosti

[9] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a navrhuje jej zrušit společně s rozhodnutími žalovaného a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení.

[10] První skupina námitek stěžovatele se týká posouzení právní otázky, zda měl vzhledem k prováděnému způsobu zemědělského obhospodařování u dílů půdních bloků vedených jako travní porost, později trvalý travní porost, vůbec povinnost provést pastvu nebo seč a odklizení biomasy z pozemku ve stanovených termínech podle § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. Stěžovatel uvádí, že své pozemky zemědělsky obhospodařoval „nekonvenčně“, a to ručně, tj. bubnovou sekačkou, kosou, mačetou a ručním vytrháváním plevelů, při růstu náletových dřevin použil motorovou a ruční pilu. Neodklizená posečená a přirozeně uschlá tráva, která brzy zetlí, představovala způsob organického hnojení. Uvedené ustanovení fakticky stanoví minimální činnosti, jejíž provádění je však podle stěžovatele podmínkou poskytnutí jednotné platby pouze u „konvenční“ zemědělské činnosti (tj. pastvy a plošného traktorového sečení) ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu iii) nařízení (EU) č. 1307/2013. Pro „nekonvenční“ zemědělskou činnost mohou Komise a členské státy podle čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu ii) nařízení (EU) č. 1307/2013 stanovit toliko kritéria (měřítka) pro její posuzování. Jediným takovýmto kritériem je podle platné právní úpravy definice travnatého porostu podle nařízení vlády č. 307/2014 Sb., o stanovení podrobností evidence využití půdy podle uživatelských vztahů, odpovídající definici v čl. 4 odst. 1 písm. i) nařízení (EU) č. 1307/2013. Odlišný výklad by znamenal, že „nekonvenční“ zemědělská činnost by byla z hlediska požadavků na ní kladených totožná s „konvenční“.

[11] Stěžovatel považuje čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 639/2014 ze dne 11. 3. 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky, a kterým se mění příloha X uvedeného nařízení (dále jen „nařízení Komise č. 639/2014“), za neplatný. Tento článek totiž v rozporu s čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu ii) nařízení (EU) č. 1307/2013 u „nekonvenčního“ zemědělského obhospodaření připouští, aby členské státy vyžadovaly od zemědělce provádění alespoň jedné činnosti ročně, v níž stěžovatel spatřuje právě zmíněnou „minimální činnost“. Ze stejného důvodu nelze u „nekonvenčního“ zemědělského obhospodařování použít ani § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb.

[12] Další skupina námitek stěžovatele se týká samotného posouzení, zda stěžovatelem deklarované díly půdních bloků splňovaly podmínky pro přiznání jednotné platby na plochu. Je-li podle městského soudu smyslem vedení evidence využití půdy podle § 3a odst. 1 zákona o zemědělství mj. vytvoření podkladů pro kontrolu správnosti údajů uvedených v žádosti o dotaci a ke kontrole plnění podmínek dotace, pak je třeba až do prokázání opaku vyjít z údajů v této evidenci. Stěžovatel tvrdí, že žalovaný ve správních řízeních neprokázal nesečení původních DPB 3201/15 a DPB 3201/17, na nichž se nachází travní porost, potažmo jejich neobhospodařování. Odlišné skutkové závěry jsou v rozporu s obsahem spisů. „Nekonvenční“ ruční sečení se při větší výměře pozemků provádí po částech po celé vegetační období.

[13] Podle § 51 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, a podle § 9 písm. a) zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), kontrola zjišťuje stav věci v rozsahu nezbytném pro dosažení jejího účelu. Podle protokolu o kontrole provedené dne 27. 8. 2020 byla jejím oficiálním účelem kontrola hospodaření v roce 2020, a tudíž v něm obsažené tvrzení o neobhospodařování pozemků s travním porostem v roce 2016 jsou nezákonné, nepravdivé

pokračování

a neprokázané spekulace a nařčení, nikoli kontrolní zjištění. Kontrolní zjištění spočívající v nálezů několika posečených ploch jsou důkazem sečení pozemků. Skutečnost, že se na pozemku s (trvalým) travním porostem nacházela vzrostlá tráva, ale nevypovídá o tom, že pozemek nebyl do 31. 7. 2020 posečen. Pravdivé kontrolní zjištění, že se na pozemku s (trvalým) travním porostem nacházely řádky uschlé posečené trávy, Fond a žalovaný podsouvají a zneužívají jako nesplnění údajné podmínky odklizení biomasy podle § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. Tato podmínka se ovšem týká pouze zemědělců, kteří biomasu pěstují. Posečené trávě se biomasa obecně neříká.

[14] Jde-li o část DPB 3308/7 o velikosti 0,08 ha, stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že jsou na ní vysazeny výlučně neovocné dřeviny. Upozorňuje na to, že pod ukázkovým krajinotvorným ovocným stromem slivoň mirabelka se nachází klestí, které je zdrojem kompostu a hnojiva a současně útočištěm pro živočichy, zejména ježky, kteří pomáhají biologicky bojovat proti invazi plzáka španělského. Dále uvádí, že v souladu s čl. 9 odst. 2 nařízení Komise č. 640/2014 a § 3a odst. 10 zákona o zemědělství měla být stěžovateli přiznána jednotná platba na plochu i za část DPB 3308/7 o velikosti 0,08 ha, na níž se nachází ekologicky významný prvek.

[15] Městský soud, žalovaný ani Fond stěžovateli nezaslali k vyjádření ve spisu se nacházející ortofotomapy z let 2016, 2018 a 2020, ačkoli je považovali za důkaz neobhospodařování původních DPB 3201/15 a DPB 3201/17 v roce 2016. Stěžovatel při zkoumání starších ortofotomap provedeném před podáním žaloby žádné stromy a keře (bezy) nenašel a jejich existenci v roce 2016 a 2018 popřel. Nadto platí, že stromy se mohou nacházet i na plochách s (netrvalým) travním porostem a samotné nejsou důkazem nesečení pozemků s travním porostem, resp. jejich neobhospodařování.

[16] Dospěl-li městský soud k závěru, že žalovaný ve správním řízení prokázal nesečení a neobhospodařování původních DPB 3201/15 a DPB 3201/17, bylo jeho povinností tuto skutečnost stěžovateli sdělit a umožnit mu na ni procesně reagovat, a to i přiložením dalších listin jako protidůkazů. Městský soud tak ale nepostupoval. Stěžovatel proto ke kasační stížnosti přiložil protokol o kontrole na místě č. j. UKZUZ 133463/2020, kterou na DPB 3201/17 dne 30. 7. 2020 provedl Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a jejímž předmětem byla údržba zatravněných dílů půdních bloků podél vodního útvaru, tedy i jejich sečení. Žádné porušení povinnosti stěžovatele v něm zjištěno nebylo.

[17] V uložení správní sankce podle čl. 19a nařízení Komise č. 640/2014 spočívající v neposkytnutí platby a zaplacení penále ve výši platby stěžovatel spatřuje porušení čl. 64 odst. 2 a 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) 485/2008 [dále jen „nařízení (EU) č. 1306/2013“], podle něhož správní sankce musí být přiměřené a odstupňované podle závažnosti zločinu a neuloží se, je-li nesplnění příslušné povinnosti méně závažné povahy nebo uložení není vhodné.

[18] Stěžovatel nesouhlasí se závěrem, že osud žádosti o poskytnutí přechodných vnitrostátních podpor na zemědělskou půdu závisí úplně na tom, zda byla žadateli

v příslušném kalendářním roce přiznána jednotná platba na plochu. Podle § 9 odst. 2 nařízení vlády č. 112/2008 Sb. je rozhodné, zda žadatel splnil podmínky pro její poskytnutí.

III. Vyjádření žalovaného

[19] Žalovaný se ztotožňuje s právním názorem obsaženým v napadeném rozsudku i rozhodnutích žalovaného. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou a navrhuje ji zamítnout.

[20] K jednotlivým námitkám žalovaný uvádí, že čl. 4 odst. 1 písm. c) bod ii) nařízení (EU) č. 1307/2013 obsahuje příkaz, aby Komise a posléze členské státy stanovily podrobnější kritéria způsobilosti v něm rámcově vymezené zemědělské činnosti. Toto ustanovení ale nestanoví práva nebo povinnosti jednotlivcům a ti se ho nemohou přímo dovolat. Na základě v něm obsaženého zmocnění nechal čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení Komise č. 639/2014 na rozhodnutí členských států, zda uvedená kritéria stanoví alternativně nebo kumulativně jako provádění alespoň jedné činnosti ročně, nebo jako vlastnosti, které musí zemědělská plocha splňovat, aby ji bylo možné považovat za udržovanou ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin. Česká republika zvolila v § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. první ze stanovených způsobů. Toto ustanovení proto není v rozporu s čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu ii) nařízení (EU) č. 1307/2013.

[21] Stěžovatelem tvrzená „konvenční“ zemědělská činnost, jež spočívá v minimální míře sečení některých částí s ponecháním posečené hmoty na pozemku k zetlení, není zemědělskou činností ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu ii) nebo iii) nařízení (EU) č. 1307/2013. Travní porost, resp. trvalý travní porost ve smyslu definice obsažené v § 3b a 3d nařízení vlády č. 307/2014 Sb., představuje zemědělsky obhospodařovanou půdu, je-li na ní alespoň jednou ročně prováděna stanovená zemědělská činnost. Podle kontrolních zjištění však tato činnost prováděna nebyla.

[22] Neodpovídá-li stav pozemku v době kontroly údajům evidovaným v evidenci využití půdy a deklarovaným v jednotné žádosti, pak je z hlediska nároku na platbu rozhodující skutečný stav pozemku zjištěný např. kontrolou na místě. Aktuální stav dílů půdních bloků stěžovatele nebyl v souladu s údaji deklarovanými v jednotné žádosti a evidovanými v evidenci využití půdy. Je-li při kontrole na místě zjištěn takový stav pozemku, který zjevně trvá již více let (např. vzrostlé stromy a keře, pozemky pokryté zetlelou stařinou, trvalé stavby atd.), je výsledek této kontroly vztažen i na roky předcházející v závislosti na učiněném nálezu a může vést ke vrácení již poskytnutých finančních prostředků.

[23] Při vytvoření plochy využívané v ekologickém zájmu ve smyslu § 11 odst. 1 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. by musel stěžovatel tuto skutečnost zaevidovat do evidence využití půdy a následně uvést v jednotné žádosti. Na DPB 3308/7 byla kultura ovocný sad evidována do 29. 3. 2018. Při kontrole na místě bylo na části tohoto DPB o výměře 0,08 ha zjištěno, že je osázena výlučně neovocnými dřevinami, které jsou již vzrostlé a vytváří souvislý porost. Ekologicky významný prvek spočívající ve skupině dřevin o výměře 0,04 ha je na DPB 3308/7 evidován až s účinností od 17. 3. 2021. Do tohoto data ale evidován nebyl, a tedy stěžovatel nesplnil podmínku platby na kulturu ovocný sad pro rok 2016.

pokračování

[24] Jde-li o pojem „biomasa“, v intencích nařízení vlády č. 50/2015 Sb. jde o posečenou hmotu (trávu a jiné bylinné píce), kterou je žadatel povinen po provedení seče odstranit z pozemku do stanoveného termínu. Stěžovatel odklizení biomasy z pozemku neprovedl, což ani sám nepopírá.

[25] Stěžovateli muselo být jistě známo, v jakém stavu jsou pozemky, které uvedl do jednotné žádosti. Existence stromů a keřů na dílech půdních bloků stěžovatele v letech 2016 a 2018 byla primárně odvozena od stáří těchto dřevin nalezených při kontrole na místě. Ortofotomapy pouze následně potvrdily jejich výskyt i v předcházejících letech.

[26] Předmětem kontroly Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského, jehož protokol přiložil stěžovatel ke kasační stížnosti, nebylo plnění podmínek stanovených v nařízení (EU) č. 1307/2013 nebo nařízení vlády č. 50/2015 Sb. Žalovanému není známo, že by stěžovatel tento protokol dokládal v odvolacím řízení nebo v navazujícím soudním řízení, nebo že by mu v tom cokoli bránilo. V souladu s § 109 odst. 5 s. ř. s. k němu nyní nelze přihlížet.

[27] Postup přepočtu dotace a následného uložení tzv. víceleté sankce podle čl. 19a nařízení Komise č. 640/2014, je-li zjištěn rozdíl mezi plochami ohlášenými v žádosti a plochami způsobilými pro poskytnutí dotace, byl stanoven přímo Komisí a je pro platební agenturu závazný. Fond se od tohoto postupu nemohl odchýlit a případná moderace by byla přípustná pouze v případě, že zjištěný rozdíl není vyšší než 10 % plochy způsobilé pro poskytnutí dotace.

[28] Vzhledem k tomu, že stěžovateli byla zamítnuta žádost o poskytnutí jednotné platby na plochu pro rok 2016, nemohly mu být pro něj poskytnuty ani přechodné vnitrostátní podpory, což potvrdil již rozsudek městského soudu ze dne 30. 8. 2022, č. j. 6 A 82/2021-25.

IV. Právní posouzení Nejvyššího správního soudu

[29] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněným navrhovatelem, včas a z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[30] Kasační stížnost není důvodná.

[31] Stěžovatel namítá nezákonnost napadeného rozsudku, která má spočívat zejména v nesprávném posouzení podmínek pro poskytnutí jednotné platby na plochu pro rok 2016. Městský soud měl při přezkumu rozhodnutí SAPS vyjít ze skutkových zjištění, která nemají základ ve správním spisu, a věc nesprávně právně posoudit, včetně použití právního předpisu, který s ohledem na jeho rozpor s právem Evropské unie použít nelze. Tato pochybení se měla promítnout i do rozhodnutí PVP a LPIS, která stěžovatel považuje rovněž za nezákonná.

IV.a K použitelnosti § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb.

[32] Předně se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou, že případné nesplnění podmínek uvedených v § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. nemělo mít za následek zamítnutí jeho žádosti o poskytnutí jednotné platby na plochu. Stěžovatel zastává názor, že toto ustanovení je rozporu s čl. 4 odst. 1 písm. c) bodem ii) nařízení (EU) č. 1307/2013, a proto jej při posouzení žádosti nebylo možné použít. Vypořádání této námítky vyžaduje stručné shrnutí rozhodné právní úpravy.

[33] Režim jednotné platby na plochu měl právní základ v nařízení Rady (ES) č. 73/2009 ze dne 19. 1. 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce a kterým se mění nařízení (ES) č. 1290/2005, (ES) č. 247/2006, (ES) č. 378/2007 a zrušuje nařízení (ES) č. 1782/2003. Pro tento přechodný zjednodušený režim podpory příjmů pro zemědělce [čl. 1 písm. c) tohoto nařízení] se mohly rozhodnout členské státy, které přistoupily k Evropské unii při jejím rozšíření v letech 2004 a 2007, a původně měl být využíván do 31. 12. 2013 [čl. 122 odst. 3 tohoto nařízení]. Novelou provedenou nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1310/2013 bylo toto období prodlouženo do 31. 12. 2014. Nařízení (EU) č. 1307/2013 následně v čl. 36 odst. 1 umožnilo uvedeným členským státům používat režim jednotné platby na plochu i nadále, a to nejpozději do 31. 12. 2020. Novela tohoto ustanovení provedená nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2020/2220 umožnila další časově neomezené používání uvedeného režimu, prodloužení však nakonec bylo ohraničeno do 31. 12. 2022. Ke dni 1. 1. 2023 bylo totiž nařízení (EU) č. 1307/2013 zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. 12. 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013.

[34] Jednotnou platbu na plochu poskytoval Fond podle čl. 36 odst. 2 nařízení (EU) č. 1307/2013 jednou ročně za každý způsobilý hektar ohlášený zemědělcem v souladu s čl. 72 odst. 1 písm. a) nařízení (EU) č. 1306/2013. Podle čl. 32 odst. 2 písm. a) nařízení (EU) č. 1307/2013 se způsobilým hektarem rozumí jakákoli zemědělská plocha zemědělského podniku, která je využívána k zemědělské činnosti. Nárok na jednotnou platbu na plochu se odvíjel od toho, zda ohlášená plocha zemědělské půdy splňovala podmínku využití k zemědělské činnosti.

[35] Pojem zemědělské činnosti je definován v čl. 4 odst. 1 písm. c) nařízení (EU) č. 1307/2013 a zahrnuje mj. „*udržování zemědělských ploch ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin bez přípravy, která jde nad rámec běžných způsobů zemědělské praxe a použití strojů, na základě kritérií stanovených členskými státy na základě rámce stanoveného Komisí*“ [bod ii)] nebo „*provádění minimální činnosti vymezené členskými státy, která je prováděna na zemědělských plochách přirozeně ponechávaných ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin*“ [bod iii)]. Odpovídající oprávnění členských států stanoví čl. 4 odst. 2 písm. a) a b) tohoto nařízení.

pokračování

[36] Nejvyšší správní soud ve shodě s právním názorem městského soudu konstatuje, že u „*udržování zemědělských ploch*“ i „*provádění minimální činnosti*“ jde o různé způsoby obhospodařování, z nichž každý vyžaduje určitou činnost zemědělce [srov. též bod 6 odůvodnění nařízení Komise č. 639/2014]. Oprávnění členských států „*stanovit kritéria*“ na základě rámce stanoveného Komisí by nemělo rozumný smysl, jestliže by nespočívalo ve stanovení konkrétních povinností ve vztahu k zemědělským plochám, které musí být splněny, a to případně i povinnosti provést určitou činnost. Takovéto povinnosti musí sledovat účel spočívající v „*udržování zemědělských ploch ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin*“, nelze je ale bez dalšího vyvodit výkladem, nýbrž je nezbytné je v mezích vyplývajících z rámce stanoveného Komisí stanovit právním předpisem.

[37] Tomuto pojetí odpovídá také čl. 4 odst. 1 nařízení Komise č. 639/2014, podle něhož „*pro účely čl. 4 odst. 1 písm. c) bodu ii) nařízení (EU) č. 1307/2013 stanoví členské státy kritéria, kterým musí zemědělci vyhovět, aby splňovali povinnost udržovat zemědělské plochy ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin bez přípravy, která jde nad rámec běžných způsobů zemědělské praxe a použití strojů*“. Členské státy od zemědělce buď „*vyžadují provádění alespoň jedné činnosti ročně*“ [písmeno a)], nebo „*stanoví vlastnosti, které musí zemědělská plocha splňovat, aby ji bylo možné považovat za udržovanou ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin*“ [písmeno b)]. Nejvyšší správní soud nemá žádnou pochybnost o souladu tohoto ustanovení s čl. 4 odst. 1 písm. c) bod ii) nařízení (EU) č. 1307/2013, jakož i o jeho platnosti.

[38] Ustanovení § 7 odst. 2 písm. c) nařízení vlády č. 50/2015 Sb. stanoví jako jednu z podmínek poskytnutí jednotné platby na plochu, že zemědělská půda „*je žadatelem zemědělsky obhospodařována v příslušném kalendářním roce po celou dobu, po kterou je evidována v evidenci využití půdy na žadatele*“. Podle § 7 odst. 3 tohoto nařízení je u trvalých travních porostů a travních porostů zemědělským obhospodařováním zjednodušeně řečeno provedení pastvy, nebo provedení seče a odklizení biomasy z pozemku, v obou případech do 31. července příslušného kalendářního roku. Vnitrostátní právní předpis tak vyžaduje splnění kritéria podle čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení Komise č. 639/2014. Nejvyšší správní soud – s ohledem na výše uvedený výklad – přisvědčil právnímu závěru městského soudu, že uvedená ustanovení jsou v souladu s čl. 4 odst. 1 písm. c) bodem ii) nařízení (EU) č. 1307/2013, a tudíž nic nebrání jejich použití při rozhodování o žádosti stěžovatele. Jejich prostřednictvím jsou „*stanovena kritéria*“, za nichž „*udržování zemědělských ploch ve stavu vhodném pro pastvu nebo pěstování plodin*“ lze považovat za zemědělskou činnost.

IV.b Námitky ve vztahu k posouzení žádosti o jednotnou platbu na plochu

[39] Další námitky stěžovatele směřovaly vůči právnímu závěru městského soudu, že u pozemků stěžovatele, jichž se týkala žádost o jednotnou platbu na plochu, nebyly splněny podmínky pro její poskytnutí. Nejvyšší správní soud v této souvislosti přezkoumal, zda městský soud mohl vyjít ze skutkových zjištění správních orgánů, jakož i jím provedené právní hodnocení.

[40] Fond i žalovaný učinili skutková zjištění o stavu plochy, na kterou stěžovatel žádal jednotnou platbu, zejména na základě kontrolních zjištění uvedených v protokolu o kontrole na místě č. 1876/400/33/2020 ze dne 27. 8. 2020, fotodokumentace pořízené při

této kontrole a ortofotomap pořízených v letech 2016, 2018 a 2020. Uvedené listiny byly součástí správního spisu a městský soud z nich mohl vycházet, aniž by je musel provádět jako důkaz (srov. rozsudek NSS ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, č. 2383/2011 Sb. NSS). Stěžovatel v této souvislosti uplatňuje některé námitky, k nimž Nejvyšší správní soud nemohl přihlédnout, neboť nebyly uplatněny v řízení před městským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Jde o námitku, že mu uvedené ortofotomapy nebyly zaslány, jakož i námitku nezákonnosti protokolu o kontrole ze dne 27. 8. 2020 s ohledem na jiný účel kontroly. Přihlédnout nebylo možné ani k protokolu o kontrole na místě, kterou dne 30. 7. 2020 provedl Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělství. Jde o novou skutečnost, kterou stěžovatel uplatnil až v řízení o kasační stížnosti (§ 109 odst. 5 s. ř. s.).

[41] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěry městského soudu, že žalovaný prokázal neobhospodařování částí původních DPB 3201/15 a DPB 3201/17. Závěr žalovaného, že tyto plochy nebyly dlouhodobě udržovány sečením nebo pastvou a kultivace na nich nebyla prováděna od roku 2016, měl základ ve výsledcích kontroly na místě a pořízené fotodokumentaci. V úvahu byla vzata i velikost keřů a starší ortofotomapy. Jak již uvedl městský soud, na ortofotomapě z roku 2016 jsou ve čtvrtině DPB 3201/17 patrné vzrostlé křoviny a totožné objekty. Na ortofotomapě z roku 2018 jsou pak tyto křoviny na mnoha místech zachyceny více rozkošatělé a rozšířené. Městský soud nepřehlédl, že se na původních DPB 3201/15 a DPR 3201/17 nacházela od 26. 11. 2019 zemědělská kultura trvalý travní porost, na které se mohou nacházet křoviny i stromy, které mohou být spásány, převažují-li nadále trávy a jiné bylinné pícniny [srov. čl. 4 odst. 1 písm. h) nařízení (EU) č. 1307/2013]. Pro posuzování jednotné platby na plochu pro rok 2016 bylo ovšem rozhodné, že v tomto období byla na uvedených dílech půdních bloků evidována zemědělská kultura travní porost na orné půdě, kterou stěžovatel také deklaroval ve své žádosti. Prokázaná přítomnost křovin v roce 2016 na části těchto dílů půdních bloků měla za následek, že nebyla splněna ani deklarovaná zemědělská kultura, ani povinnost zemědělského obhospodařování podle § 7 odst. 3 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. Námitka směřující vůči podřazení „uschlé posečené trávy“ pod pojem „biomasa“ v § 7 odst. 3 odst. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb. není důvodná. Tímto pojmem se v uvedeném ustanovení zjevně rozumí posečená hmota (tráva a jiné bylinné pícniny).

[42] Nelze souhlasit se stěžovatelem, že nesečení, potažmo neobhospodařování uvedených ploch, nebylo prokázáno, a tedy, že s ohledem na § 3a odst. 1 zákona o zemědělství měli Fond a žalovaný vycházet z údaje o zemědělské kultuře evidovaného v evidenci využití půdy. Stěžovatel si navíc musel být vědom, že městský soud může dospět ke stejným skutkovým zjištěním a právním závěrům jako žalovaný. Bylo jeho povinností, aby veškerá tvrzení či důkazní návrhy, které měly odůvodnit odlišné posouzení, uvedl již v žalobě. V řízení o ní nenastala žádná skutečnost, s níž by bylo možné spojovat povinnost městského soudu upozornit stěžovatele na to, že nesečení považuje za prokázané, a umožnit mu, aby na toto předběžné posouzení dále procesně reagoval.

[43] V plném rozsahu lze odkázat i na právní závěry městského soudu týkající se podmínek jednotné platby na plochu u části DPB 3308/7 o velikosti 0,08 ha. Nejvyšší správní soud ve shodě s napadeným rozsudkem konstatuje, že porovnání snímků tohoto dílu půdního bloku za rok 2012 a za roky 2013 a 2014 opodstatňuje závěr o existenci vzrostlých stromů již od roku 2012. K datu podání žádosti byl DPB 3308/7 o rozloze 0,50 ha evidován

pokračování

s kulturou ovocný sad. Stěžovatel celý tento díl půdního bloku zahrnul do výměry pozemků v deklaraci zemědělské půdy způsobilé pro jednotnou platbu na plochu. Z fotografií pořízených během kontroly na místě nicméně vyplývá, že část o rozloze 0,08 ha je osázena jehličnatými stromy, nikoli ovocnými. Tyto se navíc musely na pozemku nacházet již v roce 2016, což nesporně ani stěžovatel. Bezpředmětný je i poukaz na to, že se na DPB 3308/7 nacházel ekologicky významný prvek (ve smyslu § 3aa odst. 4 zákona o zemědělství). Ten byl totiž zaevidován až 17. 3. 2021. Městský soud správně uzavřel, že měla-li se v roce 2016 v souladu s evidencí na celém uvedeném dílu půdního bloku nacházet kultura ovocný sad, pak jeho část, která neodpovídala evidenci ani žádosti, nesplňovala podmínky jednotné platby na plochu stanovené v § 4 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 50/2015 Sb.

[44] Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat námitkou stěžovatele, že správní sankce podle čl. 19a nařízení Komise (EU) č. 640/2014 spočívající v neposkytnutí platby a zaplacení penále, je nepřiměřená vzhledem k méně závažné povaze porušení povinnosti. I když stěžovatel v žalobě tvrdil, že je tato správní sankce „*zjevně právně a věcně bezdůvodná, neodůvodněná, nepřiléhavá, nezákonná, svévolná a šikanózní*“, činil tak s poukazem na to, že neporušil žádnou povinnost. Městský soud se s tímto tvrzením neztotožnil a podrobně vysvětlil, v čem porušení povinnosti spočívalo. Řádně se tak vypořádal s námitkou, jejíž podstatou však nebyla otázka přiměřenosti správní sankce. Uplatňuje-li stěžovatel v řízení o kasační stížnosti odlišnou námitku, činí tak v rozporu s § 104 odst. 4 s. ř. s.

IV.c Ostatní námitky

[45] Nelze nakonec souhlasit ani s tvrzením stěžovatele, že nepřiznání jednotné platby na plochu v příslušném kalendářním roce ještě neznamená nesplnění podmínek pro poskytnutí přechodných vnitrostátních podpor na zemědělskou půdu. Již městský soud upozornil na § 9 odst. 1 nařízení vlády č. 112/2008 Sb., podle něhož žadatelem o platbu na zemědělskou půdu může být fyzická nebo právnická osoba, která v příslušném kalendářním roce podala žádost o jednotnou platbu na plochu podle § 6 nařízení vlády č. 50/2015 Sb. Ustanovení § 9 odst. 2 nařízení vlády č. 112/2008 Sb. stanoví, že Fond poskytne žadateli platbu na zemědělskou půdu, na níž žadatel v příslušném kalendářním roce požádal a splnil podmínky pro poskytnutí jednotné platby na plochu podle § 7 nařízení vlády č. 50/2015 Sb.

[46] Pakliže byla pravomocně zamítnuta žádost stěžovatele o poskytnutí jednotné platby na plochu, bylo povinností Fondu, aby tuto skutečnost zohlednil i při rozhodování o platbě na zemědělskou půdu, a to v tom smyslu, že nejsou splněny podmínky pro její přiznání. V posuzované věci sice bylo v mezidobí původní rozhodnutí Fondu ve věci jednotné platby na plochu zrušeno, žalovaný však vydal rozhodnutí PVP až poté, co rozhodnutím SAPS zamítl odvolání a potvrdil nové rozhodnutí Fondu, kterým stěžovateli rovněž nebyla přiznána jednotná platba na plochu. Krajský soud nepochybil, přisvědčil-li závěru žalovaného, že v rozhodnutí PVP musel vycházet z pravomocného rozhodnutí SAPS.

V. Závěr a náklady řízení

[47] Lze shrnout, že Nejvyšší správní soud neshledal žádnou z kasačních námitek stěžovatele důvodnou. Nezjistil ani žádné vady řízení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[48] O náhradě nákladů řízení Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 14. března 2024

JUDr. Radan Malík
předseda senátu