



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Drda - Agro, s.r.o.**, se sídlem nám. Svobody 57, Slušovice, zast. Mgr. Karlem Nedbálkem, advokátem se sídlem Slušovice 520, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 28. 11. 2019, čj. 61783/2019-MZE-14132, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 15. 6. 2023, čj. 5 A 172/2019-68,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci se Nejvyšší správní soud zabývá otázkou odpovědnosti za vymezení rozsahu žádosti o dotaci v rámci opatření ekologického zemědělství. Konkrétně Nejvyšší správní soud řeší, zda lze poloautomatické vyplnění elektronického formuláře, které nutně neodpovídá skutečnému osázení půdních bloků, přičítat k tíži žadatelky, pokud jejich označení v žádosti sama nezmění.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně je obchodní společnost podnikající v zemědělství. Pro rok 2018 si požádala u Státního zemědělského intervenčního fondu („SZIF“) o poskytnutí dotace v rámci opatření ekologického zemědělství [podle § 1 odst. 2 písm. a) zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu) ve spojení s pravidly obsaženými v nařízení

vlády č. 76/2015 Sb., o podmínkách provádění opatření ekologické zemědělství]. Žádala o dotaci na pozemky zařazené v ekologickém zemědělství značené jako intenzivní sady (EZ-IS), krajinotvorné sady (EZ-KS), pěstování ostatních plodin (EZ-ROP), travní porost na orné půdě (EZ-RT); a na pozemky v přechodném období značené jako intenzivní sady (PO-IS) a úhor (PO-RU). Na některých pozemcích intenzivních sadů byly stromy mladší 3 let. Poté, co předchozí rozhodnutí SZIF žalovaný zrušil, přiznal SZIF žalobkyni v novém rozhodnutí ze dne 20. 9. 2019, čj. SZIF/2019/0556634, dotaci ve výši 10 964,50 Kč, kterou jí současně odečetl od předchozího dluhu, který u ní evidoval. Spor je nyní veden o výpočet a výši dotace za pozemky řazené pod dva druhy intenzivních sadů značené jako EZ-IS a PO-IS a o to, zda měla žalobkyně žádat o dotaci na ovocné sady ostatní značené jako PO-OS. SZIF totiž při kontrole podkladů žádosti zjistil, že na plochách označených jako intenzivní sady (EZ-IS i PO-IS) žalobkyně vykážala pouze 1,973 t/ha slivoně švestky, ale pro zařazení do intenzivních sadů byla potřeba vyplodit alespoň 2 t/ha.

[3] Žalobkyně se i proti tomuto rozhodnutí bránila odvoláním, žalovaný jej však v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Žalovaný uvedl, že je to žadatel o dotaci (žalobkyně), kdo musí správně uvést, zda na svých půdních blocích žádá o dotaci na intenzivní sady nebo ostatní sady. Právní pravidla jasně definují, jaké ovocné stromy, jakého druhu, stáří a rozměrů musí tvořit intenzivní sady. Stejně tak jasně říkají, jak vysoká musí být produkce ovoce z těchto sadů, aby na ně bylo možné udělit dotaci na intenzivní sad. Pokud míra produkce splněná není, SZIF dotaci neudělí a z tohoto pravidla neexistují žádné výjimky. Prokázání produkce je opět na žadateli o dotaci, musí ji doložit na příslušných formulářích. Jelikož údaje, které žalobkyně o svých sadech poskytla, nedosáhly na požadovanou produkci intenzivních sadů, dotaci správně neobdržela. Žalovaný se věnoval i tomu, zda žalobkyně mohla vzít částečně žádost zpět, přičemž dospěl k závěru, že ve chvíli, kdy byla informována o nesplnění podmínek pro poskytnutí dotaci, již bylo na takový úkon pozdě. Žalovaný také uvedl, že v prvním odvolacím rozhodnutí udělal zjevnou chybu v psaní, když uvedl, že ruší „odvolání proti rozhodnutí“ SZIF, ale logicky mohl zrušit pouze „rozhodnutí“ SZIF.

II. Rozhodnutí městského soudu

[4] Žalobkyně rozhodnutí žalovaného napadla žalobou u Městského soudu v Praze, který ji shora označeným rozsudkem zamítl. Celý spor shledával v tom, jestli lze přičítat žalobkyni k tíži, že v žádosti nezměnila automatické předvyplnění z intenzivních sadů na ostatní sady. Obecně uvedl, že dělení na intenzivní a ostatní sady odpovídá logice toho, jakou výši dotace je možné za ně získat – na intenzivní sady je dotace výrazně vyšší. Proto tedy musí i žadatelé mezi těmito druhy sadů rozlišovat. Dále odkázal na definici a účel evidence půdy, označované anglickou zkratkou jako „LPIS“ (vedené podle § 3a zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství). LPIS je evidence půdy a ekologicky významných prvků pro farmáře, ze které automatické předvyplnění formuláře žádosti o dotaci čerpá informace. Slouží primárně pro vedení evidence využití zemědělské půdy v České republice a funguje na principu skutečného užívání půdy. Vedle ní existuje také seznam opatření ekologického zemědělství, do kterého se zapisují pozemky obhospodařované v souladu se zákonem č. 242/2000 Sb., o ekologickém zemědělství. LPIS je širší množina, než seznam opatření ekologického zemědělství, ten je pouze její výsečí. Aby bylo možné žádat o dotace, musí být pozemky evidovány v LPIS. Její obsah však není nezměnitelně určující pro žádosti o zemědělské dotace; údaje z ní čerpané lze ve formuláři měnit. Městský soud proto uzavřel, že není chyba

pokračování

žalovaného, pokud informace uvedené v LPIS neodpovídají označení používanému v žádostech o zemědělské dotace. Žalobkyně měla možnost údaje v žádosti upravovat a podle své míry produkce požádat o nižší dotaci na své pozemky, i když je LPIS evidoval jako intenzivní sady.

[5] Městský soud ve vztahu k těmto závěrům neprovedl listinný důkaz navrhovaný žalobkyní. Šlo o e-mailovou komunikaci, ve které měla úřednice SZIF potvrzovat, že systém určený pro generování žádostí o dotace automaticky předvyplňuje políčka ve formuláři žádosti o dotaci. Tato skutečnost není podle městského soudu mezi účastníky sporná, a navíc není pro vyřešení sporu relevantní.

[6] Mimoto se městský soud věnoval ještě otázkám částečného zpětvzetí žádosti o dotaci, kterou žalobkyně učinila; nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí pro nevypořádání všech odvolacích námitek; jeho případnou nicotností; překročení lhůt pro rozhodnutí ze strany správních orgánů; a nakonec tvrzenému šikanóznímu jednání ze strany správních orgánů vůči žalobkyni. Ani tyto žalobní body městský soud neshledal důvodnými, reprodukce jeho zdůvodnění ale není důležitá pro námitky uplatněné nyní před Nejvyšším správním soudem v řízení o kasační stížnosti.

III. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

Kasační stížnost

[7] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost. Uplatnila v ní šest kasačních námitek. Nejvyšší správní soud je uvádí v jiném pořadí než stěžovatelka; v takovém, v jakém je bude postupně vypořádávat s ohledem na jejich systematickou souvislost. První dvě námitky míří na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), zbylé čtyři směřují k jeho nezákonnosti (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.)

[8] První námitka se týká toho, že městský soud odmítl provést důkaz e-mailovou komunikací mezi stěžovatelkou a SZIF. E-maily měly prokazovat, že k zařazení sadů do evidence LPIS došlo automaticky. Skrzes e-mailové potvrzení mělo stěžovatelce vzniknout legitimní očekávání nepřesného označení pozemků ve formuláři. Jelikož vznik legitimního očekávání je otázkou skutkovou, měl městský soud důkaz provést, jinak je jeho rozsudek dle stěžovatelky nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů.

[9] Druhá námitka směřuje proti závěru městského soudu o tom, že žadatelé o dotace mohou v elektronickém systému upravovat údaje v žádosti o dotaci. Tento závěr městský soud bral za fakt čistě na základě závěrů žalovaného, aniž k tomu prováděl dokazování. Podle stěžovatelky však údaje v elektronickém systému může měnit pouze SZIF. Navíc, jak oficiálně informuje i sám SZIF, pokud by stěžovatelka elektronický systém k podání jednotně standardizované žádosti o dotaci nevyužila, SZIF by ji nevyřídil.

[10] Třetí námitka se týká povinnosti správních orgánů, resp. státu být nápomocen při sbírání podkladů pro podání žádosti o dotaci. Městský soud uvedl, že zjevná chyba v psaní při označení sadů jde na vrub stěžovatelky a správní orgány neměly povinnost ji při vyhodnocení žádosti odhalit. Takový závěr nebere v potaz unijní úpravu, která na členský stát klade povinnost být při vyřizování dotací žadatelům nápomocen. Konkrétně čl. 12 a čl.

72 (3) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 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) č. 485/2008 („Nařízení EU č. 1306/2013“), po členských státech vyžadují zavedení zemědělského poradenského systému (čl. 12) a to, aby poskytly tiskopisy polohy ploch vybraných v předchozím roce, včetně jejich grafického znázornění [čl. 72 (3)]. Stát tedy měl připravit řádné podklady pro podání žádosti a nemohl přenést odpovědnost za jejich obstarání na stěžovatelku. Navíc si ze státem zřízených evidencí mohl ověřit, že jsou sady starší než 3 roky a není tedy důvod, aby městský soud tento postup omlouval.

[11] Čtvrtou námitkou stěžovatelka naráží na legitimní očekávání a právní jistotu, které nabyla skrze automaticky vyplněný formulář. Stát má povinnost podle § 72 (3) nařízení EU č. 1306/2013 zajistit podklady pro podání žádosti. Pokud stát vede její půdu v evidenci LPIS jako intenzivní sady a toto označení se automaticky propíše i do formuláře do žádosti o dotaci, vzniklo stěžovateli legitimní očekávání ohledně toho, že je formulář po právní stránce správný. Správní orgány tedy poté nemohou libovolně měnit výklad právních předpisů k její tíži.

[12] Pátá námitka se věnuje jasnosti, určitosti a srozumitelnosti dotačních pravidel. Samy správní orgány a městský soud uznaly, že sady jsou sice v různých evidencích označeny jako „EZ-IS“ a „PO-IS“, ale obě zkratky označují sady intenzivní. Zavedení těchto zkratk pro dotační účely tak není jasné a srozumitelné, což ovšem dotační pravidla být musí.

[13] Poslední šestá námitka se týká podmínky minimálního objemu produkce z dotovaných sadů a vztahu mezi § 15 odst. 2 a odst. 4 nařízení vlády č. 76/2015 Sb. Byl to stát, kdo zavinil dvojí označení intenzivních sadů, a proto by se měl § 15 odst. 4 citovaného nařízení aplikovat analogicky i na nynější případ a ostatní sady.

Vyjádření žalovaného

[14] Žalovaný se plně ztotožnil s odůvodněním napadeného rozsudku a odkázal na svá předchozí vyjádření k žalobě. Kasační stížnost považuje za nedůvodnou a místy dokonce nepřipustnou pro novost námitek. První námitku stěžovatelky považuje za irelevantní. I kdyby městský soud provedl důkaz e-mailovou komunikací, prokazovala by pouze to, že elektronický systém automaticky předvyplňoval žádost tak, že řadil ovocné sady starší 3 let do kultury intenzivní sady. To ale, jak řekl městský soud, nic nemění na posouzení věci, jelikož stěžovatelka je odpovědná za správnost údajů v žádosti, kterou nakonec odeslala k posouzení. Měla tedy případně automatické předvyplnění opravit.

[15] Druhou kasační námitku považuje žalovaný za nepřipustnou, protože ji stěžovatelka neuplatnila v žalobě, i když mohla. V řízení přes městským soudem se řešila pouze otázka toho, zda lze upravovat již podanou žádost o dotaci. Před podáním žádosti nicméně žadatel nejen že může, ale měl by automaticky předvyplňovaný formulář upravovat. Je zcela na jeho vůli, zda se rozhodne dotaci uplatnit na všechny jeho pozemky, např. pokud ví, že produkce na některých z nich nedosahuje stanovených podmínek. Žádost představuje čistě vůli žadatele, a proto by bylo zcela proti principům fungování dotací, kdyby žalovaný neumožňoval jejich úpravu.

pokračování

[16] Ke třetí námitce žalovaný dodává, že v souladu s právem EU přijímá žádosti též elektronicky a předtisková aplikace slouží žadatelům jako pomocný nástroj či pomůcka. Proto mají žadatelé povinnost si vygenerované údaje zkontrolovat a následně stvrdit, že jsou uvedené údaje pravdivé a že je opravdu chtějí v tomto rozsah v žádosti uvést. Kromě toho mohou žadatelé o dotace využít metodiku k nařízení vlády č. 76/2015 Sb., příručky zveřejněné na webu žalovaného a v neposlední řadě také využít konzultací s úředníky žalovaného na místních úřadech. Ke čtvrté námitce žalovaný opakuje, že kontrola a správnost údajů v podané žádosti je odpovědností žadatele. Pro obdržení dotace musí splnit všechny podmínky uvedené v nařízení vlády č. 76/2015 Sb. a vyhodnocení toho, jak velkou část své zemědělské produkce chce zahrnout v jaké formě do žádosti o dotaci je na něm.

[17] K páté a šesté a námitce žalovaný uvádí, že dotační pravidla jsou srozumitelná a že stěžovatelka nesprávně spojuje ustanovení § 15 odst. 2 a odst. 4 ke stejným situacím. Nařízení vlády č. 76/2015 Sb. v § 15 odst. 1 dělí zemědělskou půdu s ovocnými sady na a) intenzivní sady; a b) ostatní sady. Výslovně k intenzivním sadům pak stanovuje bližší podmínky dotace § 15 odst. 2; k ostatním sadům zase § 15 odst. 3 tohoto nařízení. Výjimku z prokazování produkce pouze pro ostatní sady mladší 3 let, nikoli sady intenzivní, stanovuje § 15 odst. 4 téhož nařízení. Pro udělení dotace je také lhostejné, zda se jedná o označení ostatní sadů s předponou „EZ-“ nebo „PO-“, jelikož to jsou označení pro účely identifikace ekologického zemědělství a přechodnou produkci. Na charakter sadu jako intenzivního nebo ostatního nemají vliv.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[18] 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.).

[19] Nejprve se však zabýval přípustností jednotlivých kasačních námitek. Přitom vyhodnotil, že druhá kasační námitka je nepřípustná. Nepřípustné jsou totiž mj. kasační námitky, které stěžovatelka mohla uplatnit již v řízení před městským soudem, ale neučinila tak (§ 104 odst. 4 s. ř. s.; viz též rozsudek NSS ze dne 24. 4. 2024, čj. 8 As 217/2022-53, bod 18). Podstata dané námitky spočívá v tom, že formulář žádosti o dotaci nelze manuálně upravovat, že stěžovatelka nemohla před jejím podáním změnit obsah a že jsou to jen správní orgány, kdo v nich může editovat. To však stěžovatelka poprvé zmiňuje až v řízení před Nejvyšším správním soudem. Ani zmínky o tom, že by nebylo možné s formulářem nějakým způsobem po předvyplnění dále pracovat, se v žalobě nevyskytují. Jedná se o argumentaci ze své povahy novou a odlišnou od té, kterou stěžovatelka v žalobě uplatnila. Současně jí ale nic nebránilo v tom tuto argumentaci uplatnit již před městským soudem. Za těchto okolností proto ani nepřichází v úvahu, aby se Nejvyšší správní soud nyní zabýval tím, jaké dokazování (ne)měl městský soud ve vztahu k dané otázce provádět, a to tím spíše, že z možnosti měnit vyplněné údaje vychází i obě správní rozhodnutí.

[20] Další kasační námitky nejsou důvodné.

[21] Úvodem Nejvyšší správní soud předesílá, že i zbytek kasační stížnosti jen hraničně naplňuje požadavky kladené na přípustnost kasačních námitek. Obecně formulované námitky, ze kterých není zřejmé, z jakého konkrétního důvodu stěžovatel rozhodnutí

městského soudu napadá, totiž zásadně přípustné nejsou (rozsudek čj. 8 As 217/2022-53, bod 18). Argumentace stěžovatelky je v nynějším případě ve všech bodech velmi obecná a na rozsudek městského soudu reaguje spíše povrchně. Lze ovšem mít za to, že podstata námitek se stále týká závěru městského soudu ohledně toho, že špatné vyplnění dotačního formuláře je odpovědnost stěžovatelky. Nejvyšší správní soud proto dále na kasační námitky reaguje a vypořádává se s nimi věcně. V souladu s vlastní judikaturou však na obecně formulované námitky odpovídá obdobně obecným vypořádáním (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS).

[22] K první námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že není důvodná. Lze upřesnit, že tato námitka směřuje spíše na jinou vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonnost rozhodnutí, než na nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů (viz např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2019, čj. 4 Azs 62/2018-57). Oba tyto důvody jsou však obsaženy ve stejném ustanovením soudního řádu správního a nadto jejich správné označení není nutnou podmínkou pro projednání kasační stížnosti, to je úkolem Nejvyššího správního soudu v rámci právního hodnocení věci [rozsudek NSS ze dne 8. 1. 2004, čj. 2 Afs 7/2003-50, č. 161/2004 Sb. NSS]. Rozsudek městského soudu nicméně takovou jinou vadou netrpí, přestože v něm soud neprovedl navrhovaný důkaz e-mailovou komunikací.

[23] Stěžovatelka hodlala předložením e-mailové komunikace prokázat, že formulář pro podávání žádostí o dotace její půdní bloky zařadil automaticky do kultury intenzivní sady, nikoli ostatní sady. To ovšem žalovaný ani ve svém rozhodnutí ani v řízení před městským soudem žádným způsobem nepopírá. Názor stěžovatelky a žalovaného se liší až v tom, zda měla či musela sama stěžovatelka toto automatické zařazení manuálně změnit. Jedná se proto o důkazní návrh, který nemíří na jádro sporu, a především má prokazovat skutečnost, která není mezi účastníky sporná. Jako nespornou ji není nutné dokazovat [viz § 52 s. ř. s. a podpůrně též § 120 odst. 3 o. s. ř., blíže Kühn, Z., Kocourek, T., a kol.: Soudní řád správní. Komentář. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019 – komentář k § 52, str. 425.] Vysvětlení v podobném duchu stěžovatelce poskytl i městský soud v úvodu napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud na něj v detailu odkazuje (bod 14 napadeného rozsudku).

[24] Třetí až šestá kasační námitka různými způsoby vyjadřují nesouhlas stěžovatelky s tím, jak byly její půdní bloky označeny automatickým předvyplněním formuláře. Nejvyšší správní soud však ani tyto námitky neshledal důvodnými a ztotožnil se s právním názorem městského soudu.

[25] K tomu, že evidence LPIS slouží jinému účelu, než (pouze) pro poskytování dotací, se Nejvyšší správní soud vyjádřil již v minulosti. LPIS je obecnější a zapisuje se do ní veškerá zemědělsky obhospodařovaná půda podle skutečného užívání půdy (rovněž pro účely poskytování dotací a uplatňování dalších nároků), zatímco seznam opatření ekologického zemědělství se vztahuje na vybrané ekologicky obhospodařované půdní bloky (či jejich díly) za účelem poskytnutí dotace v rámci opatření ekologické zemědělství (rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2024, čj. 1 Afs 59/2023-39, bod 26). Stěžovatelka žádala právě o dotaci na ekologicky obhospodařované půdní bloky podle nařízení vlády č. 76/2015 Sb. Nemohla tedy bez dalšího předpokládat, že všechny údaje ze širší evidence LPIS budou nutně odpovídat všem jejím konkrétním potřebám.

pokračování

[26] V obecné rovině Nejvyšší správní soud opakovaně dospěl k závěru, že příjemce dotace (resp. žadatel o dotaci) je zatížen povinnostmi, které musí splnit, aby mohl dotace oprávněně čerpat. Veřejná moc má plné právo stanovit relativně tvrdé a přísně podmínky, za nichž poskytuje prostředky z veřejných rozpočtů, přičemž je to primárně příjemce dotace, kdo nese odpovědnost za jejich veškeré dodržení (srov. přiměřeně rozsudky NSS ze dne 19. 5. 2005, čj. 2 Afs 8/2005-71; ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38; či již citovaný 1 Afs 59/2023-39). Pokud tedy stěžovatelka žádá o dotace, je především na ní, aby si střežila dodržování povinností souvisejících s jejich čerpáním.

[27] Nejvyšší správní soud se již vyjádřil i konkrétně k argumentům vztahujícím se k evidenci LPIS a jejímu využití pro poskytování dotací. Předchozí případy se týkaly například změny využití půdy či vlastníka v LPIS a nepropsání těchto změn do seznamu opatření ekologického zemědělství. I v této souvislosti Nejvyšší správní soud uvedl, že „[s]právní orgány nemohou rozhodnout o jiném rozsahu žádosti, než jak jej vymezil sám stěžovatel, byť by to bylo v jeho prospěch. Procesní úkon v podobě žádosti je projevem vůle žadatele, který správní orgány posuzují zásadně podle obsahu tohoto projevu (...). Pokud by naopak správní orgány při rozhodování o předmětné žádosti zohlednily jiné údaje, případně přihlédly ex officio k ohlášení změny evidovaných údajů (...), nerespektovaly by zákonem stanovené meze pro posouzení žádosti stěžovatele o dotaci, a zatížily by tak své rozhodnutí nezákonností“. Pokud tedy stěžovatelka určitým způsobem určila předmět správního řízení, musely jej správní orgány respektovat a při rozhodování o žádosti nemohly zohlednit jiné údaje, které v žádosti nebyly uvedeny (rozsudky NSS čj. 1 Afs 59/2023-39, body 27-29; ze dne 5. 4. 2023, čj. 6 As 28/2022-26, bod 19; a ze dne 15. 1. 2021, čj. 7 As 189/2019-31, bod 16).

[28] Pokud by tedy v nynějším případě správní orgány z vlastní iniciativy přistoupily ať už k samotné úpravě, či návrhům na změny v žádosti o dotaci, nepřipustně by tím překročily předmět řízení vymezený stěžovatelčím podáním. Nelze hovořit ani o legitimním očekávání, které by stěžovatelce založilo automatické předvyplnění formuláře. Legitimní očekávání jí mohlo vzniknout jediné tehdy, že by se jí ze strany správních orgánů dostalo konkrétního ujištění ohledně správnosti jejího postupu, nikoli pouhé spoléhání se na správnost automaticky generovaného formuláře (srov. rozsudky NSS ze dne 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, bod 33; ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 Afs 64/2012-33, bod 33; ze dne 19. 9. 2012, čj. 1 Afs 59/2012 - 34, bod 41; či ze dne 17. 7. 2014, čj. 10 As 10/2014-43, bod 28).

[29] Proto Nejvyšší správní soud uzavírá, že východisko městského soudu, podle něhož žalobkyně sama zvolila, jaký druh ovocných sadů v žádosti o dotaci vybere a správní orgány nemohly za tuto volbu nést odpovědnost, je zákonné. Kasační stížnost stěžovatelky v tomto ohledu není důvodná.

[30] Na tomto závěru nic nemění ani odkaz stěžovatelky na unijní dotační pravidla. Nejvyšší správní soud předesílá, že i tato námitka je jen hraničně přípustná (v řízení před městským soudem v této podobě uplatněna nebyla), lze ji však považovat za reakci na právní názor přednesený městským soudem ohledně výkladu dotačních pravidel obsažených v nařízení vlády č. 76/2015 Sb. Co se týče čl. 12 a 72 (3) nařízení EU č. 1306/2013, jejich obsah se míjí s jádrem nynějšího problému. Ustanovení čl. 12 tohoto nařízení EU míří na to, že členské státy musí zřídit zemědělský poradenský systém. Jde tedy jen o obecný vnitrostátní rámec podpory v podobě poradenství a vzdělávání žadatelů o dotace

poskytovaný odborně vzdělaným personálem. Bližší povinnosti však právní úprava obsažená v nařízení EU č. 1306/2013 členským státům nepředepisuje – ani to, že by měl členský stát poskytovat automaticky vyplněné formuláře pro podání žádostí. Nad rámec výše uvedené pak jen Nejvyšší správní soud doplňuje, že Česká republika navíc zemědělský poradenský systém provozuje – jako příspěvková organizace žalovaného jej poskytuje Ústav zemědělské ekonomiky a informací (viz například jeho výroční zprávu za rok 2023, zveřejněnou na webu: https://www.uzei.cz/sites/default/files/users/user2/Rocni_zpravy/rocni_zprava_uzei2023.pdf).

[31] Stejně tak Nejvyšší správní soud dodává, že Česká republika splnila povinnost jí stanovenou čl. 72 (3) nařízení EU č. 1306/2013, o vymezení a grafickém znázornění ploch, na které lze dotace čerpat. Učinila tak kombinací evidence půdy LPIS a dotačními pravidly obsaženými v nařízení vlády č. 76/2015 Sb. Samotná evidence LPIS totiž graficky znázorňuje půdní bloky, jedná se o digitální mapu pořízenou na základě leteckého měřického snímkování zemského povrchu (§ 3ab zákona o zemědělství). Nařízení vlády č. 76/2015 potom pro žádosti o dotace na různé druhy zemědělských ploch v oddělených paragrafech stanoví, jak mají být plochy v LPIS označeny, aby na ně mohla být příslušná dotace přiznána. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že z uvedených důvodů závěry rozsudku městského soudu ob stojí i ve světle odkazovaných ustanovení unijního práva.

[32] Třetí a čtvrtá kasační námitka stěžovatelky tedy nejsou důvodné.

[33] Nejvyšší správní soud nakonec ani neshledal dotační pravidla nejasná a nedostatečně formulovaná. I zde je třeba podotknout, že námitky stěžovatelky jsou jen značně obecné. Ze znění § 15 nařízení vlády č. 76/2015 Sb. vyplývají následující požadavky na žadatele o dotace na ovocné sady. První odstavec § 15 nařízení vlády stanovuje pouze to, že žadatelé musí uvést, jaké druhy ovocných sadů obhospodařují – a) intenzivní, nebo b) ostatní. Další odstavce jsou pak vždy označeny výslovným odkazem buď na písmeno a) či b). Proto § 15 odst. 2 nařízení vlády stanovuje náležitosti žádosti a nároky složení sadů pouze intenzivních, zatímco § 15 odst. 3 tohoto nařízení se vztahuje pouze na sady ostatní. Oba tyto odstavce (§ 15 odst. 2 i 3 nařízení vlády) obsahují (vlastní) písm. i), které požaduje prokázání také určité míry produkce tun ovoce na hektar. Dále ovšem nařízení obsahuje v § 15 odst. 4 výjimku z prokazování produkce pro sady mladší 3 let; činí tak ovšem výslovně *pouze* ve vztahu k § 15 odst. 3 písm. i), tedy ve vztahu k ostatním sadům.

[34] Z hlediska systematiky je tedy třeba § 15 nařízení vlády vykládat tak, že postupuje následovně: pro intenzivní sady odst. 1 písm. a) → odst. 2; *nebo* pro ostatní sady odst. 1 písm. b) → odst. 3 → odst. 4. Proto nelze souhlasit se stěžovatelkou, že by měla být výjimka v § 15 odst. 4 nařízení vlády analogicky použita i na její situaci, ve které označila sady mladší 3 let jako intenzivní. Normotvůrce v tomto případě záměrně a výslovně vztáhl povinnost prokazovat výši úrody pouze na ostatní sady mladší 3 let a jiné druhy ovocné produkce z ní vyloučil. Jedná se proto o mezeru v právu, která je záměrná. Pomocí analogie lze však vyplňovat pouze nezamýšlené mezery v právní úpravě, nikoli takové, které zákonodárce vytvořil úmyslně (nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2014, sp. zn. III. ÚS 2264/13, N 47/72 SbNU 531, bod 17; či rozsudky NSS ze dne 28. 7. 2016, čj. 9 As 69/2016-31, bod 26; a ze dne 20. 7. 2022, čj. 10 As 10/2022-40, bod 7).

pokračování

[35] Ani poslední dvě kasační námitky stěžovatelky tedy nejsou důvodné.

V. Závěr a náklady řízení

[36] Ze všech těchto důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[37] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 15. listopadu 2024

Milan Podhrázký
předseda senátu