



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové a soudkyň JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobkyně: **AGRO Ořechov, a. s.**
se sídlem Syrovická 755, Ořechov
zastoupen Mgr. Lucií Stejskalovou, advokátkou
se sídlem Heršpická 813/5, Brno

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Odboru přímých plateb ze dne 9. 7. 2024, sp. zn. MZE-5970/2024, č. j. MZE-8351/2024-14142

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Odboru přímých plateb ze dne 9. 7. 2024, sp. zn. MZE-5970/2024, č. j. MZE-8351/2024-14142, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů v řízení ve výši 33.420,61 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce Mgr. Lucie Stejskalové, advokátky.

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Odboru přímých plateb (žalovaný), kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (Fond) ze dne 8. 12. 2023, sp. zn. 23/F1D/547/010205-BISS, č. j. SZIF/2023/0764067, jímž mu byla poskytnuta základní podpora příjmu pro udržitelnost (dotace) v celkové výši 2 217 179,12 Kč pro rok 2023 podle § 11 a následující zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (zákon o zemědělství), podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115, v platném znění, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116, v platném znění, prováděcího nařízení Komise (EU) 2022/1173, v platném znění, nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2022/1172, v platném znění (Nařízení EU), v souladu s nařízením vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům (Nařízení vlády) a s nařízením vlády č. 73/2023 Sb., o stanovení pravidel podmíněnosti plateb zemědělcům (Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti), a prvostupňové rozhodnutí potvrzeno.
2. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí zejména vyplynulo, že po provedené administrativní kontrole dne 1. 6. 2023 Fond u žalobce zjistil nedodržení podmínek standardu dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy, konkrétně standardu DZES 7b – 30 ha (DZES 7b), podmínky dle § 11 odst. 2 Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti, kdy byla na výměře 52.6600 hektarů (tedy větší než 30 ha) pěstována souvislá plocha jedné plodiny, a to pšenice setá ozimá (pšenice), přičemž tato plocha nebyla vůbec oddělena ochranným pásmem, plochou jiné plodiny, pomocí PT – pásové střídání plodin nebo evidovaným krajinným prvkem, případně na ní nebyly pěstovány plodiny podle přílohy č. 5 a 9 Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti, trávy na semeno nebo se nejednalo o nereprodukční plochu podle § 2 odst. 2 téhož nařízení nebo žadatel nepodal žádost o poskytnutí dotace na tento díl půdního bloku (DPB) v rámci podopatření podle § 21 a 22 Nařízení vlády nebo žadatel nepodal žádost o poskytnutí dotace na tento DPB v rámci podopatření podle § 19 a 20 Nařízení vlády. Takové nedodržení požadavku podmíněnosti mělo za následek podle čl. 84 odst. 1 a čl. 85 odst. 1 Nařízení EU snížení celkové výše žalobcem požadovaných zemědělských podpor. Míru nedodržení požadavku podmíněnosti vyhodnotil Fond podle přílohy č. 14 Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti v rozsahu středním, se závažností malou, a to neodstranitelně. Jelikož se u žalobce nejednalo o první porušení této podmínky standardu DZES 7b – 30 ha nebo jeho ekvivalentu DZES 5 g pro poskytnutí dotace v plné výši, ale o opakované zjištění z let 2021 a 2022, stanovil Fond podle § 18 odst. 1 písm. b) Nařízení vlády pro pravidla podmíněností míru snížení dotace na 40 %. Tedy poskytl žalobci základní podporu příjmu pro udržitelnost (BISS) sníženou o částku 1 478 459,77 Kč, která představuje sankci za nedodržení podmínek podmíněnosti ve výši 40 %.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

3. V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí se žalovaný zabýval odvolacími důvody žalobce, který v odvolání namítal obdobně jako v podané žalobě. Žalovaný odvolání nevyhověl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

Žaloba

4. *Prvním žalobním bodem* žalobce tvrdil nedostatečné zohlednění existence plochy jiné plodiny i jiných opatření proti plochám jedné plodiny. S poukazem na vyobrazené mapy namítal, že se v daném půdním bloku dílu (DPB) nacházela a nachází, jednak plocha jiné plodiny tvořená řepkou ozimou (řepka), a jednak dále také plochy s bílkovinnou plodinou (peluška jarní), která váže vzdušný dusík a plní tak účel a smysl žádané dotace podporující dobrý zemědělský a enviromentální stav půdy. Dále se v bloku půdy mezi plochami pšenice nachází i krajinný prvek (remízek), který rovněž plní funkci narušující plochu jedné plodiny. Správní orgány především řešily, že sečtená celková šíře plochy, kde byla vyseta pšenice (2 pole), byla širší, než dovolují podmínky dotace, a to na úkor ploch, které by podporovaly dobrý zemědělský a enviromentální stav půdy. Podmínky dotace požadují, aby měl pruh odlišné plodiny nebo flóry alespoň 110 m. Příslušné předpisy však zároveň pracují ještě s další přípustnou odchylkou 10 %. Žalovaný tak vyšel ze stavu, kdy rozdíl šíře oseté plochy jiné „ekologičtější“ plodiny či biopásu apod. (cca 90 metrů) byl od stanovené (110 metrů,) i tolerované šíře (99 metrů), o 9 metrů vyšší, než bylo připuštěno, a to na délce asi 200 metrů. Tím, že byl pás řepky v daném nedlouhém místě užší o 9 metrů (mezi levým krajem pole a remízkem), tak dle papírových dotačních hledisek došlo k nesplnění dostatečné plochy jiné plodiny, zde řepkou, mezi plochami se stejnou plodinou, zde pšenicí.
5. Žalobci opravdu chyběl relativně malý pás k plnému splnění jedné dotační podmínky celé dotace. Ve skutečnosti z hlediska reálného (agrotechnického) pohledu chybějící šíře 9 metrů odpovídá šířce jednoho žnutí kombajnem nebo dokonce i jen polovině záběru současných aplikátorů kejdý na pole. V současném mechanizovaném zemědělství (aby mělo šanci na přežití a vypořádalo se s nedostatkem personálu v nelehké době) je pochybení žalobce v rozsahu 10 metrů šíře nutno brát s určitým technickým pochopením a s ohledem na agrotechnickou praxi a podmínky. Sice je to stále pochybení, v celkových poměrech ale spíše menší, dalo by se říci pod určité základní rozlišovací měřítko současného „strojového“ zemědělského obhospodařování půdy. Kvůli daným 10 metrům tak žalobce přišel bez dalšího o celých 40 % jeho dotačního příjmu z dané dotace za rok 2023. Takový nepoměr provinění vůči sankci je neadekvátní.
6. Žalobce tak správním orgánům vytkl, že rozsah pochybení 9 metrů šířky na cca 200 metrů délky aplikovaly při sankcionování příliš mechanicky a nijak tento „menší“ rozsah nezohlednily, kdy se oproti tolerovanému stavu 99 metrů šíře žalobce provinil odchylkou co do 10 % na 200 metrů délky. Přesto má být sankcionován srážkou ve výši 40 % úplně celé dotace i dotací jiných, to znamená, že tím přišel o 3 356 960 Kč.
7. Žalobce přitom již v odvolání namítal, že uvnitř předmětného dílu půdního bloku současně pěstoval i bílkovinnou plodinu pelušku jarní, která váže vzdušný dusík a zvýšeně tak plní účel a smysl zažádané dotace. Tento aspekt však žalovaný ve svém rozhodnutí nijak nezohlednil ani nevypořádal, čímž své rozhodnutí zatížil vadou. Přinejmenším by se dané dalo brát jako obdoba polehčující okolnosti.
8. V odvolání žalobce rovněž poukazoval na krajinný prvek (remízek), který rovněž plní funkci narušující plochu jedné plodiny. To Fond ve svém rozhodnutí nezohlednil a žalovaný argumentaci žalobce odmítl. K tomu citoval žalobce z odůvodnění žalobou napadeného Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

rozhodnutí a nesouhlasil s tím, aby remízek nebyl ze strany dotačních orgánů zohledněn jen proto, že něco, co v krajině reálně a jasně existuje a nepochybně podporuje dobrý zemědělský a environmentální stav, není z jakéhokoli důvodu (zejména asi kvůli tomu, že vlastníkem daného remízku není žalobce) zaneseno v úřední evidenci. Jedná se o zužující přístup k tomuto krajinnému prvku a nezohlednění jeho pozitivního vlivu na okolí. Žalobce přitom danou plochu nemůže nijak obhospodařovat (ani nechce). Nesporné ale je, že daný remízek (i peluška jarní) plně podporuje dobrý zemědělský a environmentální stav půdy, tedy účel krácené dotace. Nedává žádného smyslu ani opodstatnění, aby jeho existence a přínos nebyly nijak zohledněny i ve vztahu k žalobci a předmětnému dílu půdního bloku. Žalobce je tímto prvkem v terénu na jednu stranu omezován, neboť jej nemůže obhospodařovat, na druhou stranu vůči dotačním úřadům jako by neexistoval a nezpůsoboval žádné pozitivní ekologické dopady na své okolí.

9. Dle žalobce měl žalovaný rovněž zohlednit, že šíře plochy s řepkou je v horní části podstatně širší než v inkriminované spodní části, kde nebyla dodržena ona minimální šíře pásu. Naopak v horní části má délku 881 metrů, šíři 225 metrů, tedy byla o 125 metrů širší, než stanovují dotační pravidla s akceptovatelnou odchylkou (100 metrů). Pokud by tento oddělovací pás měl jen tu nejmenší povinnou minimální výměru (100 metrů šířky po celé délce), pak by jeho výměra činila 13,2 ha, což je celkem o 9,51 ha méně, než v roce 2023 ve skutečnosti měla. Tedy žalobce obecně naplnil nároky na oddělovací pás, kdy do celkové rozlohy dal o skoro 10 ha více, než dotační pravidla vyžadovala.
10. Podle žalobce tímto aspektem došlo k úplnému sanování jeho pochybení a dobrý zemědělský a environmentální stav v daném půdním bloku nebyl nijak na své kvalitě zkrácen. Účelu dotace bylo dosaženo. To měly dotační orgány zohlednit, ale nestalo se tak.
11. K tomuto žalobnímu bodu žalobce shrnul, že opatření aplikovaná na daném půdním bloku plnila účel a smysl opatření i vlastní dotace a správní orgány k tomu měly přihlídnout a nekrátit automaticky celou dotaci o celých 40 %.
12. Ve *druhém žalobním bodu* žalobce brojil proti retroaktivitě sankce českých právních předpisů a namítal, že pšenice byla na převyšující souvislé ploše vyseta už na podzim roku 2022, konkrétně 6. 10. 2022. Sankce mu ale byla vyměřena až v roce 2023 dle Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti, které vyšlo ve Sbírce zákonů až dne 28. 3. 2023, s účinností od dne 1. 4. 2023. Tedy řadu měsíců poté, kdy žalobce provedl zasetí. Přitom právě až toto vládní nařízení v § 18 odst. 1 písm. b) nově stanovilo, že za tvrzené porušení má být dotace krácena o 40 %, zatímco dosavadní právní úprava byla mnohem mírnější při porušení v témže půdním bloku. Tím zákonodárce založil nepřípustnou retroaktivitu, navíc s negativním dopadem na adresáta/žalobce. Takto vysoká míra krácení by neměla být na jeho případ aplikována, neboť v době, kdy pšenici zasel, platilo, že se v takových případech krátí „jen“ 20 %. Mohl tak mít legitimní očekávání, že taková maximální hranice bude platit i nadále. Analogicky k judikatuře Nejvyššího správního soudu (NSS) platilo, že v době zasetí se nad žalobcem hrozba 40% krácení nevznášela a dané krácení není důsledkem pravidel, která byla jasně seznatelná již v době zasetí, resp. výše krácení nebyla stanovena předem, předvídatelně k okamžiku zasetí. Žalobce mohl mít oprávněně a měl legitimní očekávání, že v rámci jednoho zemědělského roku, což je právním řádem ČR oficiálně uznávané období od 1. 10. do 30. 9. následujícího roku, budou platit stejná, resp. přinejmenším ne horší pravidla, jako platila na začátku zemědělského roku, kdy prováděl setbu.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

13. K tomu žalobce poukázal na nálezy Ústavního soudu ve věci sp. zn. III. ÚS 611/01 ze dne 13. 6. 2002, a citoval z něj. Namítal, že nezpochybnitelně a zjevně došlo ke změně právních předpisů takříkajíc „během hry“, což na něho má nyní negativní dopad. Nerozporoval určité právo českého státu stanovit si míru sankcionování, i když se mu jeví 40 % jako nepřiměřených. Takové pravidlo by ale mělo platit striktně pro futuro na teprve vznikající vztahy a skutečnosti, nikoli zpětně na již uskutečněnou setbu. Argumentaci žalovaného na straně 7 žalobou napadeného rozhodnutí považoval za nerelevantní s tím, že článek 84 odst. 1 Nařízení EU nevylučuje, že se retroaktivita nemá uplatnit, tedy aby nová pravidla platila jen pro futuro. Měl za to, že by česká zemědělská legislativa měla život zemědělcům ulehčovat, nikoli naopak. Pokud mít dle druhostupňového rozhodnutí omezení plochy jedné plodiny zajištěno v období od 1. 6. do 31. 8. 2023, je to více jak 9 měsíců po tom, co pšenici již v dané lokalitě na začátku října 2023 zasel (poznámka soudu: žalobce zřejmě omylem uvedl rok 2023 a mýnil rok 2022).
14. Žalobce oponoval argumentaci žalovaného, že byl s požadovanými podmínkami seznámen, neboť platily již v roce 2021 a 2022. Namítal, že to není primárně předmětem sporu. Předmětem sporu je, že oba dotační orgány v jeho případě nepřihlédly ke konkrétním okolnostem věci, vyměřená sankce je neúměrná, třetí nedodržení podmínek dotace bylo jinde než předešlá dvě nedbalostní, drobná nedodržení, až Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti v sobě obsahovalo právo krátit dotaci dokonce o celý 40 %, kdy doposud zde byla hranice 20 % a žalobce mohl mít legitimní očekávání, že taková horní hranice bude platit i nadále, neboť se před tím také neměnila. K tomu žalobce připojil srovnávací tabulku vývoje právní úpravy.
15. Ve *třetím žalobním bodu* žalobce namítal nepřiměřenost sankce co do míry krácení, ale i proto, že postihuje všechny jeho dotace za daný rok. Přitom obě rozhodnutí správních orgánů postrádají správní uvážení o výši sankce a neužily zásadu přiměřenosti. Dle žalobce má přiměřenost krácení dotace vždy odviset od závažnosti protiprávního nakládání s dotací. Současně se má řídit pravidlem, že čím závažnější porušení, tím vyšší sankce. Fond přitom ve svém rozhodnutí konstatoval, že byla závažnost jeho provinění malá. Přesto dochází k významnému krácení ve výši 40 %. K tomu žalobce poukázal na čl. 85 odst. 6 nařízení EU, § 18 odst. 1 Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti a rozdíl evropské právní úpravy, která za tři porušení znamenající automaticky porušení úmyslné požaduje sankci alespoň 15 % celkové částky, oproti českému „retroaktivnímu“ Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti. To za takové „úmyslné“ porušení nově stanoví krácení hned o 40 %. Žalobce proto rozporoval automatické posouzení třetího a dalšího porušení jako úmyslného, započítávání nedodržení dřívější doby, kdy ještě nové nařízení EU neplatilo (retroaktivní účinky), neadekvátnost výše krácení dle českých právních předpisů a absenci správního uvážení ohledně výše sankce.
16. Žalobce tvrdil, že oba správní orgány jen mechanicky aplikovaly ustanovení, která nejsou přiměřená a adekvátní. Měl by zde být prostor pro správní uvážení, při výměře sankce vzít ohled na všechny relevantní skutečnosti konkrétního případu, má být preferováno rozumné správní uvážení a dobré mravy. K tomu poukázal na rozsudek NSS č. j. 1 Afs 120/2021-32, a citoval z něj.
17. K nepřiměřenosti žalobce zdůraznil, že byly postiženy všechny dotace, které čerpal v roce 2023, ačkoli nemají s podporou příjmu pro udržitelnost žádnou souvislost. K tomu uvedl tabulku přehledu krácení dotací za rok 2023. Považoval míru krácení i její rozsah za velmi značný a pro něj citelný. Dle žalobce není opodstatněné, aby pro mírné porušení podmínek Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

jedné dotace v jednom půdním bloku došlo ke krácení zcela jiné dotace, vážící se k jinému půdnímu bloku, kde nic žalobce neporušil.

18. Žalobce rovněž namítal protiprávnost fikce úmyslu porušení dotačních pravidel. Vyložil pojem úmysl a odmítl, že by větší zasetí pšenice na jenom poli v úzkém pásu 9 metrů v daném jediném půdním bloku v roce 2022 bylo z jeho strany úmyslné. Přesto je tak na něj nahlíženo. Namítal, že neměl žádnou vůli jednat úmyslně v rozporu s dotačními podmínkami. Přesto má nést stejné následky jako někdo, kdo zcela vědomě zaseje více, nebo zcela vědomě dotační pravidla nedodržuje. Úmysl u něj nemůže být dán již z toho důvodu, že se v dnešní době díky podrobným kontrolám ze strany Fondu, včetně kontroly satelitní, na porušení hned přijde, což se ostatně ukázalo i v případě žalobce. V 2023 obhospodařoval celkem 2 099 ha půdy, proč by páchal úmyslnou nekalou činnost vůči zanedbatelnému množství pšenice, u níž v roce 2023 dokonce ani nebyl dosahován zisk. Připustil možnou nedbalost, ale v žádném jiném bloku ten rok nebyla zjištěna žádná nesrovnalost. To mohl vzít žalovaný rovněž v potaz. Tvrdil, že se z nedbalosti nemůže stát úmysl a následně tento stíhat. U předchozích dvou porušení dotačních podmínek se jednalo o nedbalostní nedodržení, proč by tedy najednou měl jednat úmyslně s cílem porušit dotační pravidla.
19. Žalobce zdůraznil, že by kategorie úmyslu měla být vždy spojována s jasnou a prokazatelnou vědomostí příjemce dotace. Zopakoval, že Nařízení EU nabylo účinnosti dne 1. 1. 2023, tj. opět po zasetí inkriminované pšenice. A hlavně poté, co byly u žalobce zjištěny dvě nedbalostní nedodržení u dané dotace v roce 2021 a 2022. Předchozí evropská právní úprava v této oblasti neznala výše uvedenou konstrukci o úmyslném porušení dotačních podmínek při jejich opakovaném nedodržení. K tomu poukázal na právní úpravu předchozího nařízení (EU) č. 1306/2013 a jeho článek 99. Dále citoval z rozsudku SDEU ve věci sp. zn. C-99/22 a měl za to, že jej lze použít analogicky, neboť Nařízení EU v nyní projednávané věci mělo zpětnou účinnost, kdy začalo platit v době, kdy fyzické nebo právnické osoby, které provozují zemědělskou činnost, již musely mít ozimé plodiny zasety a časově tak působilo na již uskutečněné.
20. K nepřiměřenosti sankce a absenci správního uvážení žalobce připomněl, že Nařízení EU začíná s mírou krácení na 15 %, kterou tím považuje za přiměřenou, nikoli tedy 40 %. Podle žalobce byly oba dotační orgány povinny přiměřenost výše snížení posuzovat, neboť tato povinnost pro ně vyplývá přímo z ústavních práv žalobce, a sice čl. 11 Listiny základních práv a svobod (Listina), z nichž žalobce citoval. Ústavněprávní úprava má přednost před nařízením vlády.
21. Za nerozhodné žalobce považoval skutečnost, že dotace byla poskytnuta na základě žádosti, neboť se stále jedná o výkon veřejné moci podléhající ústavnímu rámci. K tomu poukázal na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 30. 10. 2018, č. j. 1 Afs 291/2017-33, jeho body 33 a 38, a citoval z něj. Toto rozhodnutí rozšířeného senátu akcentovalo obecné pravidlo, že i při odnímání poskytnutých dotací (bez specifikace toho, podle jakého zákona se tak děje) je vždy třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti konkrétního porušení dotačních podmínek. Žalobce poukázal i na další judikaturu NSS, a sice ve věci č. j. 4 Afs 253/2020-31 a ve věci č. j. 1 Afs 120/2021-32, z nichž citoval.
22. Žalobce k tomu dále namítal, že rozhodování o krácení dotace v případě zjištění jakéhokoli třetího nesplnění není způsobilé odlišit případy nižší závažností, od případů mnohem závažnějších, pro co však není žádný rozumný důvod. Paušální 40% krácení nevychází z rozumného poměru mezi závažností porušení dotačních pravidel a výší za ně předepsaného

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

krácení. Sankce v podobě krácení dotace musí rovněž působit s ohledem na veškeré jedinečné okolnosti konkrétního případu adekvátně ve vztahu k materiální stránce spáchaného deliktu a případným přitěžujícím či polehčujícím okolnostem, jak vyplývá z rozsudku NSS č. j. 5 As 20/2005-66.

23. Dle žalobce je nízká materiální stránka jeho deliktu zjevná pro marginální či relativně nízký rozsah převýšení maximální jednotné plochy, dále proto, že se u daného půdního bloku jednalo o první nesplnění dotačních pravidel, i proto, že v převažující horní části pole byla „dělicí“ plocha s řepkou podstatně širší, než jako minimální stanovila dotační pravidla, tedy tím případné porušení v menší (spodní) části pole bylo kompenzováno a účel dotace byl v daném bloku celkově naplněn. Dále poukázal na absenci jakéhokoli skutečného úmyslu, právní úpravu krácení dotací, která začala platit až během zemědělského roku, tedy po osetí předmětnou plodinou, jakož i skutečnost, že byl zisk z dotace užít opět pro zemědělskou výrobu v rámci žalobce, a že vyprodukovaná plodina byla prodávána se ztrátou a po sklizni posloužila lidem a jejich obživě.
24. K tomu žalobce citoval z rozsudku NSS č. j. 4 As 37/2007-119 a provedl srovnání krácení za první, druhé a nynější třetí pochybení. Uznal, že má dotační orgán právo krátit dotaci více, objevuje-li se pochybení opakovaně. Navýšení ale musí být přiměřené jak v obecném slova smyslu, tak ve vztahu ke konkrétním podmínkám, které nebyly dodrženy. Zopakoval, že nepřiměřenost je dána i tím, že krácením byla postižena jak celá dotace (tedy i za půdní bloky, u nichž k žádnému porušení nedošlo), tak i další dotace ze zcela jiných titulů. Dle žalobce tak žalovaný postupuje zcela proti účelu podpory zemědělců, protože při 40% krácení všeho se nic u zemědělce nestabilizuje, spíše naopak.
25. Ve *čtvrtém žalobním bodu* žalobce namítal porušení § 36 správního řádu, neboť mu nebyla dána možnost vyjádřit se před vydáním druhostupňového řízení k podkladům pro rozhodnutí.
26. Žalobce formuloval otázky pro SDEU a žádal, aby byly položeny, neboť je nepřiměřené, aby se sankce krácení dotýkala všech žádostí o podporu, jež žadatel podal nebo podá během kalendářního roku, v němž došlo ke zjištění nedodržení podmínek, když u jiných žádostí problém nenastal.
27. Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí žalovaného a Fondu zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení. Pro případ, že by soud jeho návrhu nevyhověl žádal, aby bylo postupováno podle § 78 odst. 2 s. ř. s., neboť jsou pro to splněny podmínky, neboť krácení dotace zjevně neodpovídá zobecnitelné představě o adekvátnosti a spravedlnosti sankce. Proto navrhl dosavadní 40% krácení základní podpory příjmu pro udržitelnost na zemědělskou půdu soudem snížit v mezích zákonem dovolených.

Vyjádření žalovaného a další podání žalobce

28. V písemném vyjádření k žalobě žalovaný argumentoval obdobně jako v odůvodnění svého rozhodnutí. Konstatoval, že se u prvostupňového rozhodnutí jednalo o nesprávnou formulaci, vyplývající ze strojového zpracování protokolu o kontrolách. Ani případná změna textace však nic nemění na tom, že žalobce nedodržel podmínky pro standard omezení plochy jedné plodiny. Žalobce sice uvedl dva důvody, pro které považuje podmínky za splněné, žalovaný na ně ale reagoval a vypořádal se s nimi. Sám žalobce uvádí, že v užší části došlo k osetí jinou plodinou pouze do šíře 90 metrů, tato šíře ale není postačující dle § 11 odst. 1, 3 Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

29. K poukazu na krajinný prvek (remízek) žalovaný konstatoval, že není evidovaný jako součást plochy daného půdního bloku, nachází se mimo jeho plochu a není evidován jako krajinný prvek dle § 3aa zákona o zemědělství. Pro účely žádosti je evidence takového prvku vyžadována, neboť je to právě žadatel, kdo má svým jednáním přispět k dobrému zemědělskému a environmentálnímu stavu. Pokud by přistoupil na argumentaci žalobce, pak by za stavu, kdy fakticky se na obhospodařovaných plochách nacházejí krajinné prvky, a to i bez přičinění či vědomí žadatelů, docházelo k situaci, kdy by tito byly bonifikováni, aniž by k tomu nějak přispěli, na rozdíl od jiných, kteří přistoupí k aktivnímu vysetí a obhospodařování ploch. Nadto zmiňovaný remízek sám o sobě neplní podmínky rozdělit zcela plochu jedné plodiny ve znění návětí § 11 odst. 1 zmíněného nařízení vlády. Pochopení pro technické okolnosti obdělávání zemědělské půdy, jak požadoval žalobce, je obsaženo v tolerovaném nedodržení šířky ochranného pásu 10 %. Žalobci nic nebránilo vysít pás jiné plodiny šířeji, resp. neuvedl nic, co by mu v tom bránilo. Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti stanoví pouze minimální šíři plochy jiné plodiny, nikoli současně maximální. Bílkovinná plodina se nenachází uvnitř předmětného půdního bloku, ale na jeho okraji, proto neplní úlohu plodiny, která by plochu rozdělovala. K tomu žalovaný poukázal na vypořádání této námitky na str. 6 svého rozhodnutí.
30. Ohledně žalobcem zmiňované různé šíře plochy v horní a spodní části půdního bloku žalovaný uvedl, že nelze jednoduše říci, že pokud není dodržena šíře pásu na jedné straně, je tato skutečnost vykompenzována větší šířkou pásu na straně druhé. Stejně tak nedává smysl argumentovat celkovou rozlohu pásu v hektarech, kdy podmínka § 11 Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti neřeší celkovou plochu, ale problematiku oddělní jednotlivých pásů s monokulturními pásy jiných kultur o určité šíři, nikoli o určité celkové ploše.
31. K námitce stran retroaktivity sankce žalovaný konstatoval, že žalobce podal Jednotnou žádost na rok 2023 dne 4. 5. 2023 a stvrdil, že se seznámil s podmínkami poskytnutí dotace, o kterou žádal. Žalovaný si vědom skutečnosti, že žalobcem vysetá plodina je plodinou ozimou, a tedy je třeba ji vysít na podzim. Je však na rozhodnutí žalobce, jakou plodinu na svou půdu vyseje a podle toho musí volit další postup. Nikdo žadatele nenutí žádat o dotace každý rok či žádat každý rok o stejné dotační tituly. Naopak je zřejmé, že i v důsledku změn v hospodaření žadatelů bude docházet ke změně jejich rozhodnutí ohledně podávání žádostí o dotace. Tato skutečnost není nijak sankciována. Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti nijak neposuzuje, jak měly či mohly být osety plochy žadatelů v roce 2022. Neovlivňuje ani právní vztahy vzniklé z osetí ploch před rokem 2023 a nemění původní platné právní následky osetí před rokem 2023. Osetí ploch zde vstupuje pouze jako hodnota. Na jejím základě je vypočítána výše dotace pro rok 2023.
32. Nadto podmínka na rozdělení plochy jedné plodiny není novou. Obsahuje ji již Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU)2021/2115, které vstoupilo v platnost dne 7. 12. 2021. Česká republika již v roce 2020 stanovila tuto podmínku prostřednictvím Nařízení vlády č. 31/2020 Sb., a tato je platná již ode dne 15. 2. 2020, s odloženou účinností ke dni 1. 1. 2021.
33. K legitimnímu očekávání žalobce, že míra sankce bude dosahovat výše 20 %, žalovaný přisvědčil žalobci, že předchozí nařízení vlády stanovilo hodnotu snížení dotace o 15 %, 20 % nebo 60 %. Naproti tomu Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti s účinností ode dne 1. 4. 2023, tedy v době před podáním žádosti žalobce, stanovilo v návaznosti na evropské předpisy úpravu umožňující stanovit míru snížení o 15 %, 40 % nebo 60 %. K tomu žalovaný poukázal na rozsudek Městského soudu v Praze, č. j. 14 A 36/2024-39, body 14 a 16. Konstatoval, že žalobce neuvádí, z čeho pramenilo jeho legitimní očekávání požadované Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

procentuální hranice snížení dotace a že se toto nebude měnit. Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti bylo platné ode dne 28. 3. 2023. Žalobce se s ním mohl seznámit.

34. Žalovaný dále poukázal na možnost kontroly splnění podmínek daného půdního bloku, na který se podává žádost. U žalobce bylo kontrolou systému ověřeno, že jej systém u daného půdního bloku upozornil na nesplnění daného standardu. Nedodržení podmínek, resp. porušení standardu se vždy týká konkrétního porušeného standardu – omezení monokultury. K tomu odkázal na článek 83 odst. 5 písm. c) Nařízení EU a citoval z něj.
35. Žalovaný považoval za zřejmé, že se všechna tři žalobcova porušení standardu týkala obsahově stejného požadavku, kterým je omezení pěstování monokultur s cílem dosáhnout žádoucího stavu půdy. Žalobce se měl a mohl seznámit před podáním žádosti s platnými právními předpisy, aby zvážil, zda vůbec a v jakém rozsahu žádost podávat. Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti nijak neměnilo existující dotační podmínky pro rok 2023, ale stanovilo je nově, včetně úpravy ukládající sankce. Nejde ani o narušení právní jistoty, neboť žalobce žádné právo na dotaci pro daný rok již dříve nenabyl.
36. K nepřiměřenosti sankce a absenci správního uvážení žalovaný zejména uvedl, že výše krácení základní podpory o 40 % nevyplývá pouze nedodržení podmínek dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy, ale jedná se již o třetí porušení stejných podmínek za roky 2021, 2022 a 2023. Uplatnění sankce za období tří následujících kalendářních let se může zdát některým žadatelům retroaktivní, právní předpisy Evropské unie však s tímto výpočtem sankce počítaly již v roce 2021 a adresáti norem se s nimi mohli včas seznámit. Nadto není možné k posuzování krácení dotace přistupovat shodně jako k ukládání správních trestů, neboť se jedná o odlišnou kategorii sankcí. Není to správní trest. Rozhodná právní úprava v unijních předpisech umožňuje stanovit procentuální míru krácení dotace v závislosti na zjištěném porušení. K tomu žalovaný citoval z čl. 85 odst. 6 Nařízení EU a čl. 10 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2022/1172. Konstatoval, že Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti § 18 a § 19 obsahuje bližší pravidla pro stanovení míry snížení dotace v návaznosti na hodnocení porušení podle § 17. Tyto sice mohou působit dojmem mechanické aplikace na všechny dotčené adresáty norem, současně však zaručují adresátům vyšší míru právní jistoty a zaručují stejné podmínky pro všechny žadatele.
37. K námitkám automatického posouzení třetího a dalšího porušení dotačních pravidel jako úmyslného, k započítávání nedodržení z dřívější doby, kdy ještě nové Nařízení EU neplatilo a k námitce stran adekvátnosti výše krácení dle českých právních předpisů a absenci správního uvážení o výši sankce žalovaný uváděl obdobně jako ve svém rozhodnutí. Poukázal na podrobný popis systému na straně 7 a 8 svého rozhodnutí. Odkázal na jednotlivá porušení žalobce v roce 2021, 2022 a v nyní projednávané věci a odůvodnění, proč bylo přistoupeno ke krácení dotace.
38. K tvrzení žalobce o nepřiměřenosti sankce pro krácení všech dotací žalovaný konstatoval, že podmínky podmíněnosti jsou průřezovými podmínkami pro poskytování vybraných zemědělských dotací v plné výši. K tomu poukázal na evropské právní předpisy.
39. K nesouhlasu žalobce s použitím fikce úmyslu žalovaný pojednal o úmyslu přímém a nepřímém a judikatuře SDEU s tím, že bylo prokázáno, že se ze strany žalobce jednalo o úmyslné porušení pravidel podmíněnosti, neboť se měl a mohl informovat. Tuto skutečnost stvrdil žalobce podáním žádosti, a tudíž byl srozuměn s možností, že k porušení pravidel z jeho strany může dojít.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

40. Žalobcův odkaz na rozsudek NSS č. j. 4 Afs 253/2020-31 žalovaný nepovažoval za přílehlavý. V nyní projednávané věci se nejedná o odnímání poskytnuté dotace, ale rozhodování o jejím poskytnutí.
41. Žalovaný odmítl, že by v rozporu se závěry NSS pouze mechanicky vyložil dotační podmínky a nezabýval se použitím zásady přiměřenosti. Právě konkrétní aspekty případu jej vedly k posouzení případu tak, jak je uvedeno v obou rozhodnutích.
42. K návrhu na položení předběžných otázek SDEU se žalovaný nepřipojil, neboť neshledal, že by dané právní předpisy EU činily potíže ve výkladu či byly v rozporu s primárním právem EU.
43. Žalovaný odmítl výtku, že by nebyla provedena správní úvaha přiměřenosti sankce s tím, že se touto námitkou žalobce zabýval na straně 8 až 12 svého rozhodnutí.
44. K tvrzenému procesnímu pochybení a neumožnění realizace práva na vyjádření se k podkladům rozhodnutí žalovaný uvedl, že podle § 11f odst. 2 zákona č. 256/2000 Sb. o státním zemědělském intervenčním fondu (zákon o SZIF) se v řízení o poskytnutí dotace na základě Jednotné žádosti nedává účastníkovi řízení možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, neboť podklady tvoří převážně podklady předložené žadatelem a další má účastník zpřístupněny prostřednictvím portálu farmáře. Ke své argumentaci poukázal na judikaturu NSS a Městského soudu v Praze.
45. Podání ze dne 8. 11. 2024 žalobce reagoval na vyjádření žalovaného replikou. Dovolával se plného a spravedlivého zohlednění konkrétních okolností věci, odmítnutí striktního i jazykového výkladu jdoucího proti teologickému výkladu a popírajícímu účel dotace, opětovně namítal nepřiměřenost sankce. Tvrdil, že žalovaný nesnesl žádnou relevantní protiargumentaci a držel se úporně zužujícího jazykového výkladu. S poukazem na mapy zdůraznil, že v menší části daného půdního bloku stačilo, aby pole dosahovalo k místům, které označil. K retroaktivitě sankce dle českých právních předpisů uváděl obdobně jako v žalobě s tím. Považoval za irrelevantní tvrzení žalovaného, že Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti nijak neposuzuje, jak měly či mohly být plochy žadatelů v roce 2022 osety. Dané nařízení se totiž předmětného dotačního vztahu týká a bylo oběma správními orgány užito. Žalobce považoval za jasnou chybu zákonodárce zastupovaného žalovaným, že neřešil relevantní přechodná ustanovení. To ale nemůže jít k tíži žalobce.
46. Žalobce oponoval poukazu žalovaného, že Česká republika již v roce 2020 stanovila podmínku na rozdělení plochy. Dle žalobce bylo nařízení vlády č. 31/2020 Sb. Účinné jen zanedbatelně krátce do 31. 5. 2021.
47. K další argumentaci žalovaného o účinnosti Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti žalobce konstatoval, že v okamžiku zasetí, kdy věc mohl ještě nějak ovlivnit, nebylo toto nařízení účinné. Stalo se tak až měsíce po zasetí s nárůstem 100 % sankce. Zdůraznil, že v žalobě hovořil o primárním předmětu sporu, nikoli že by tvrdil, že předmětem sporu není, jaké podmínky existovaly před účinností Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti.
48. K legitimní očekávání žalobce uvedl, že spočívalo právě v tom, že se sankční rámec výrazně neměnil.
49. Žalobce dále tvrdil, že při přípravě a vyplňování žádosti v rámci Portálu farmáře, ani následně v rámci jejího vypracování, nebyl nijak upozorněn u plochy s plodinou pšenice setá ozimá na nesplnění standardu. Žalovaný s tímto tvrzením přišel a je to on, kdo o tom měl přinést důkaz. Žalovaný však setrval pouze u tvrzení, bez jeho doložení.
Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

50. Žalobce konstatoval, že žalovaný nerozporuje, že předešlá dvě nedodržení dotačních podmínek byla nedbalostní, drobná.
51. K narušení právní jistoty žalobce zopakoval, že jeho legitimní očekávání spočívalo primárně právě v tom, že se právo měnit nabude a že pokud se něco na dotačních podmínkách změní, nebude se to vztahovat na skutečnost mající svůj původ a vznik před účinností nové právní dotační úpravy.
52. K nepřiměřenosti sankce žalobce uvedl, že mu nevádí princip postihu za opakované nedodržení podmínek dotace. Vádí mu ale, že toto postižení nebylo známo hned při prvním porušení a že se sankcionování neřídí stavem právu při prvním porušení. Naopak se měnily podmínky během hry, kdy na začátku platily jedny sankce, na konci úplně jiné. Při prvním „faulu“ je nikdo neznal ani znát nemohl.
53. Žalobce souhlasil s tvrzením žalovaného, že nelze k posuzování krácení dotace přistupovat jako k ukládání správních trestů. Přisvědčil žalovanému, že je správní trestání odlišné, nejedná se ale o vzájemně tak odlišné kategorie, které by znemožňovaly per analogiam využít judikaturu ohledně správního trestání i na krácení dotací. K tomu žalobce poukázal na rozsudek NSS ve věci sp. zn. 2 Afs 192/2018, a citoval z něj.
54. Žalobce nepovažoval žalovaným odkazovaný rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 9 A 171/2018-59, za relevantní pro projednávanou věc. Zde řešené dotace jsou spíše plnění quid pro quo a v tomto by měly být vzájemně férové podmínky. Odkázal na rozsudek NSS č. j. 5 As 95/2014-46 a další judikaturu tamního soudu s tím, že nejnověji se otázkou výkladu § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech zabýval NSS ve věci č. j. 4 As 215/2014, z něhož citoval.
55. Žalobce tvrdil, že k retroaktivnímu působení došlo. Evropská i česká právní úprava nově stanovila pravidla sankce a úmysl za něco, co už se stalo v roce 2021 a v roce 2022. Nepovažoval za rozhodný okamžik datum podání žádosti o dotaci, jako by předtím nic neexistovalo a nic neplatilo a najednou se zde k datu 1. 4. 2023 objeví stav a až ten se posuzoval bez retroaktivity.
56. Žalobce dále nesouhlasil s odkazem žalovaného na rozsudek č. j. 14 A 36/2024-39 z důvodů, které v replice uvedl. Tvrdil, že v jeho konkrétním případě nelze klást jako nepřekonatelnou bariéru tezi, že si žádal o dotaci pro rok 2023, a proto se vše mělo posuzovat podle nových předpisů účinných v roce 2023. Právě to, že do této dotace jednoznačně vstupovaly i děje z roku 2022, nelze s klapkami na očích tvrdit, že se vše řídí jen úpravou roku 2023. O dotaci nemohl žádat dříve než v roce 2023. Poukázal na judikaturu NSS č. j. 7 As 95/2010-55, z níž citoval, a dále na judikaturu téhož soudu č. j. 6 Ao 4/2009-104. Měl za to, že žalovaný, resp. Fond měli prokázat, že zde nebyly oprávněné důvody a mohli tak uplatnit plné krácení dotace. Dle žalobce se oba správní orgány výslovně žádnými oprávněnými důvody nezabývaly, natož meritorně, neboť je vynechaly, nekontaktovaly žalobce a nedotázaly se, zda měl nějaké oprávněné důvody, případně proč, zda se třeba nespletl a podobně. Uvedené platí tím spíše, že žalovaný neaplikoval u žalobce institut seznámení účastníka s podklady před vydáním rozhodnutí. Podle žalobce jeho poslední pochybení naplňuje čl. 9 nařízení EU, proto u něj neměla být uplatněna žádná správní sankce. Pokud mu ji správní orgány uložily, a to dokonce ve výši 40 %, tak pochybily.
57. Argumentaci žalovaného k oprávněným důvodům žalobce považoval za důkaz přepjatého formalizmu. Tvrdil, že žalovaný ani Fond neavizovali záměr krácení dotace ani neumožnili

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí. Tedy žalobce neměl ani kde nějaké důvody uplatnit. Nebylo od něj možné očekávat, že bude aktivnější, když ani nevěděl, že má být aktivní a co se vůči němu uplatní. Měl na to být ze stran správních orgánů upozorněn podle zásad činnosti správního orgánu vznesených v § 3 správního řádu, které se v rámci dotací a vrchnostenského postavení obou správních orgánů plně uplatní.

58. Žalobce nesouhlasil ani s vyjádřením žalovaného, že Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti není retroaktivní. Dle žalobce jsou evropská ustanovení podstatně jiná než nová retroaktivní nařízení. Žalovaný to ale nezmiňuje neb to svědčí pro žalobce a jeho legitimní očekávání.
59. K argumentaci žalovaného ke krácení všech dotací za daný rok žalobce konstatoval, že se opět jedná jen o faktický popis stavu, nijak vyvracející právní argumentaci žalobce. Stejně tak tomu je u definice úmyslu. Žalovaný jen teoreticky shrnuje obecný právní stav a nijak nevyvrací právní argumentaci žalobce. Žalovaný se snažil oponovat ve věci pojetí úmyslu, jeho argumentaci ale nelze považovat za správnou a přiléhavou. V říjnu 2022 žalobce neznal normy, protože začínaly platit až dne 28. 3. 2023. Z žádosti nebylo možné dovodit, že bude něco porušovat. O úmysl by se mohlo jednat jen pokud by žalovaný žalobci prokázal, že u daného pole záměrně a vědomě vysel v té menší části pole menší šíři plodiny, že tak učinil s jasným vědomím jasné 40% sankce, a že žádost podal ve snaze vylákat záměrně z Fondu vylákat více dotací, než na které měl nárok. Tak tomu ale nebylo. U konstatování úmyslu fikcí je celá právní argumentace žalovaného ve vyjádření špatná, neboť žalovaný žalobci vytýká nefiktivní úmysl, tedy, že žalobce opravdu úmyslně jednal. To je ale v rozporu s tím, jaký byl úmysl žalobci doposud kladen k tíži; na základě trojího nedbalostního provinění, které se fikcí transformovalo do úmyslu. Navíc ke dvěma porušením došlo před tím, než tato fikce úmyslu vešla v účinnost.
60. Na rozsudek NSS, č. j. 4 Afs 253/2020-31, žalobce poukazoval pro jeho závěry o účelu posouzení zásady přiměřenosti a o nemožnosti abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek. Je zcela jedno, zda už dotace byla přiznána. Projednávaná sankce splýnula v jedno s okamžikem přiznání dotace.
61. Dále žalobce podrobněji vysvětlil důvody, pro které považuje za potřebné položit otázky SDEU.
62. Žalobce konstatoval, že je v zákoně o SZIF uvedena výjimka z obecných pravidel dle správního řádu, a tedy vyrozumění před vydáním rozhodnutí Fond nemusel činit. Přesto by si žalobce za daných konkrétních okolností dokázal představit, že v souladu s principy dobré zprávy a při naplnění teze, že veřejná správa je službou veřejnosti, mohl Fond žalobce seznámit s riziky krácení, popřípadě vadami žádosti, a dokonce vyzvat jej k nápravě podané žádosti dle § 37 odst. 3 správního řádu, kupříkladu k vyjmutí daného půdního bloku.
63. Žalobce dále uvedl, že přišel o dotace v celkové hodnotě 3 356 960,42 Kč. V porovnání s jeho ziskem je patrné, že takové krácení představuje snížení dosažitelného zisku o 52 %, což nelze považovat za přiměřené.
64. Dle žalobce dotační orgány měly více a řádněji posoudit jak všechny okolnosti případu, tak splnění účelu krácené dotace a v návaznosti na to měly k žalobci přistupovat shovívavěji a přiměřeněji.
65. V podání ze dne 27. 1. 2025 žalobce opětovně uvedl, že správní orgány neprovedly žádné zhodnocení přiměřenosti krácení dotace. K tomu poukázal na nedávný rozsudek NSS č. j. 6 Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

Afs 172/2023-35, byť s odlišným předmětem dotace, a citoval jeho body 14 a 20, 21, 23 a 27. Dle žalobce rozsudek závazně, jasně a nezpochybnitelně navádí dotační orgány, aby i na úrovni evropských dotací přihlížely k okolnostem jednotlivých případů a s nimi poměřovaly, zda vyměřené krácení není nepřiměřené.

Posouzení věci Městským soudem v Praze

66. Při ústním jednání účastníci setrvali na svých stanoviscích a uváděli obdobně jako v průběhu řízení a dosavadních podáních. Zástupce žalobce zejména doplnil, že v době podání žádosti nevěděl o pochybení řidiče žacího stroje, který pro existenci remízku nasekl o pár metrů více. Žalovaný mimo jiné důrazně odmítl, aby Fond porušoval zákon a naváděl klienta k opravě žádosti. Důkazy soud neprováděl, neboť mu pro posouzení důvodnosti žalobních bodů postačoval obsah spisového materiálu, jímž se důkaz neprovádí.
67. Námitky *prvního až třetího žalobního bodu* se vzájemně prolínají, soud se jimi proto zabýval ve vzájemných souvislostech.
68. Všemi těmito žalobními body prolíná námitka (ne)přiměřenosti snížení podpory (dotace) žalobci. K tomu soud předně uvádí, že obdobně jako Nejvyšší správní soud (v rozsudku ze dne 25. 3. 2021 č. j. 4 Afs 253/2020-31) neshledal rozumného důvodu nahlížet na rozhodování Fondu a žalovaného při poskytování základní podpory příjmu pro udržitelnost dle výše citovaných nařízení EU a nařízení vlády odlišně od judikatury NSS, zejména rozšířeného senátu NSS (usnesení ze dne 30. 10. 2018 č. j. 1 Afs 291/2017-33) při rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně.
69. Nejvyšší správní soud ve zmíněném usnesení rozšířeného senátu zdůraznil obecné pravidlo, dle kterého při odnímání poskytnutých dotací, resp. ve věci žalobce při rozhodování o základní podpoře příjmu pro udržitelnost, je třeba vždy vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti konkrétního porušení dotačních podmínek. K tomu soud ve shodě s žalobcem poukazuje na body 33 a 38 usnesení rozšířeného senátu „*jednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásady veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musí být přiměřené. Ve vztahu k rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek (...) [P]ři stanovení výše odvodu je třeba zvažovat všechny podstatné okolnosti konkrétního porušení rozpočtové kázně a vycházet z principu přiměřenosti, tedy rozumného poměru mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší za ně předepsaného odvodu. Pokud tedy okolnosti konkrétního případu vyvolávají otázku ohledně závažnosti porušení dané povinnosti, musí správce daně zvážit, zda je důvod k odvodu v plné výši čerpaných či poskytnutých prostředků státního rozpočtu, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti.*“
70. Podle stanoviska soudu měli v projednávané věci Fond a žalovaný, který jeho rozhodnutí aproboval, zohlednit konkrétní okolnosti případu, přihlídnout k závažnosti porušení podmínek pro poskytnutí podpory příjmu pro udržitelnost a plně uplatnit zásadu přiměřenosti při úvaze o snížení této dotace. Žalovaný ale výše citovanému pravidlu nedostál a vycházel pouze z doslovného znění Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti, veden Nařízením EU, které ale tak masivní snížení dotace, jak se stalo na národní úrovni (u žalobce 40 %) nepožadovalo, neboť pouze za minimální považovalo výši 15 %. Nadto Nařízení EU nijak nezakazovalo k těmto konkrétním okolnostem přihlídnout i zpětně.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

71. Podle stanoviska soudu tak měli Fond a žalovaný uvážit faktický stav a smysl a účel poskytování základní podpory příjmu pro udržitelnost, tedy dodržení podmínek dobrého zemědělského a environmentálního stavu půdy, promítnutého v omezení pěstování jedné plodiny na maximálně 30 hektarů (DZES 7b-30ha) souvislé plochy. Dle existujícího skutečného stavu věci totiž nelze přičítat žalobci, že by „vůbec“ nepřerušil pěstování jedné plodiny v daném půdním bloku (jak uvádí prvostupňové rozhodnutí Fondu, což žalovaný připustil jako nepřesnost, ale dále s tímto pochybení bez ohledu na konkrétní stav věci více nepracoval). Ve skutečnosti žalobce přerušil celkovou plochu vysetou pšenicí (dle administrativního zjištění tzv. souvislou plochu) a oddělil ji jinou plodinou, zejména řepkou, resp. i peluškou jarní. Pouze v dolní části tohoto osetí nedbalostí svého zaměstnance v šíři 9 metrů podmínky dotace nedodržel (viz zjištění z administrativní kontroly ve pojení se zobrazením v mapách v žalobě). Jednalo se o pás 9 metrů mezi levým okrajem pole a remízkem, rozdělující souvislou plochu pšenice, jímž žalobce podmínky dotace nedodržel. K důsledkům uvedeného nedbalého osetí nemělo být dle stanoviska soudu ve smyslu výše citované judikatury správními orgány přihlíženo (střední rozsah porušení), neboť právě pro existující faktický stav neměla být započítána celá plocha pole pšenice, jako by vůbec nebyla přerušena.
72. V této souvislosti zároveň nelze odhlédnout od žalobcem zmiňovaného remízku v dolní části nedbale osetého pole. Mezi účastníky není sporu o tom, že remízek není administrativně evidován, protože k němu z hlediska poskytování dotace žalobci dle správních orgánů nelze přihlídnout. Dle tvrzení žalobce, kterému Fond a žalovaný neodporovali, remízek není v jeho vlastnictví a nemůže tedy jeho formální zaevidování nijak ovlivnit. Soud ale považuje za podstatné, že tento remízek v krajině, resp. konkrétně v dané části půdního bloku osetého „oddělující“ plodinou (řepkou, resp. peluškou jarní) existuje a nepochybně tedy i tento krajinný prvek reálně přispívá k plnění funkce, pro kterou byla evropská nařízení a nařízení vlády České republiky přijata. Remízek přispívá k naplnění účelu rozdělení souvislé plochy obhospodařované zemědělcem tak, aby byla krajina obhospodařována zemědělsky šetrným způsobem.
73. Soud přisvědčil žalobci i v tom, že měli Fond a žalovaný zohlednit, že v horní části daného půdního bloku byl naopak rozdělující pás „jiné plodiny“ výrazně širší, než požadovaly podmínky dotace, a tedy svou plochou přispíval k naplnění jejího účelu.
74. Lze tak učinit dílčí závěr, že ve skutečnosti byla celková plocha pole (osetá pšenicí) žalobcem rozdělena jinou plodinou (zejména řepkou, ale i peluškou jarní), právě za účelem tuto souvislou plochu pšeničného pole přerušit a dostat tak podmínkám dotace. Ve spojení s nesporně existujícím, byť formálně neevidovaným remízkem, a skutečností, že v horní části daného půdního bloku byl naopak oddělující pás výrazně širší, než bylo třeba pro splnění dotačních podmínek, je tedy zjevné, že smysl a účel dané dotace (podpora zemědělsky šetrného využívání krajiny) byl naplněn, neboť k rozdělení souvislého lánu pole v krajině fakticky došlo.
75. Dle náhledu soudu měli Fond a žalovaný při úvahách o přiměřenosti snížení dané dotace také přihlídnout k tomu, že žalobce hospodaří v rámci takzvaného „zemědělského roku“ a že „oddělující“ pás zasel již na podzim roku 2022. Tedy v době, kdy ještě neplatilo nařízení EU (účinné až ode dne 1. 1. 2023) a Nařízení vlády pro pravidla podmíněnosti ještě nebylo publikováno ve Sbírce zákonů (až dne 28. 3. 2023), ani nebylo účinné (až ode dne 1. 4. 2023). Tato národní právní úprava přitom v § 18 odst. 1 písm. b) nově stanovila možné krácení/nepriznání dotace za porušení podmínek (v případě žalobce) o 40 %, zatímco Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

dosavadní právní úprava tak činila mírněji, a při porušení v témže půdním bloku. I to mělo být vzato v úvahu při zvažování přiměřenosti krácení, a to právě s ohledem na možnost, že žadatel o danou dotaci nebude dostatečně seznámen s takto „narychlo“ přijatou novou právní úpravou, která bez existence přechodných ustanovení zavazovala žadatele splnit podmínky v kalendářním roce, kdy byla žádost podána (od 1. 6. do 31. 8.). Žalobce mohl mít legitimní očekávání, že „pravidla hry“ ve smyslu jím odkazovaného nálezu Ústavního soudu nebudou během zemědělského roku měněna, resp., že bude v takovém případě k této okolnosti (zasetí na podzim předcházejícího roku) přihlédnuto, aby nově přijatá národní právní úprava nepůsobila v tomto směru retroaktivně, jak žalobce namítá. Uvedené platí tím spíše že, jak již bylo výše uvedeno, zákonodárce nezahrnul do nové právní úpravy přechodná ustanovení, která by tuto okolnost zohlednila. Podle závěru soudu, bylo možné daný skutkový stav vyřešit v souladu s žalobcem přiléhavě odkazovanou a hojně citovanou judikaturou NSS, Ústavního soudu a SDEU, na níž soud pro stručnost odkazuje, aby byl smysl a účel Nařízení EU ve spojení s Nařízením vlády pro pravidla podmíněnosti naplněn.

76. Soud nemohl vejít na tvrzení žalovaného, že si žalobce jako žadatel musel být vědom podmínek, které takto nově přijaté vládní nařízení stanovilo a neměl proto v daném rozsahu o dotaci žádat, jakož i že „systém přihlašování“ žalobce na „neshodu“ upozornil. Tímto tvrzením žalovaný nijak nevyvrátil opačné tvrzení žalobce, že jej systém neupozornil, neboť pro takový závěr spisový materiál neskýtá žádnou oporu. Ze spisového materiálu totiž nelze nijak ověřit, že byl systém v době podání žádosti žalobcem funkční. A soud o tom má s ohledem na rychlost přijetí nové právní úpravy vážné pochyby, které žalovaný nijak nerozptýlil.
77. K tomu soud nepřehlédl, že v rovině tvrzení zůstala i skutečnost, zda měl žalobce možnost se na školení k nové právní úpravě seznámit v plném rozsahu s novým sankčním systémem. Jakož i, jak dalece byla pro hospodářící zemědělce dostupná žalovaným odkazovaná metodická příručka Fondu pro žadatele pro rok 2023 v době, předcházející přijetí daného vládního nařízení či při podávání žádosti. S ohledem na výše uvedenou časovou osu přijetí daného vládního nařízení, vydání ve Sbírce zákonů a nabytí účinnosti (v rádech desítek dnů) se soudu jeví jako velmi nepravděpodobné, že byla příručka dostupná. Žalovaný ani toto své tvrzení nijak neprokazuje, jeho obrana tak neobstojí.
78. Neprokazání funkčnosti systému při podání žádosti žalobce a neprůkazné seznámení odborné veřejnosti/žadatelů o dotaci/žalobce s novým sankčním systémem Nařízení pro pravidla podmíněnosti žalovaným se za tohoto stavu soudu jeví jako rozporné se základními zásadami dobré správy dle § 2 až 8 správního řádu.
79. Podle stanoviska soudu měli Fond a žalovaný při krácení všech žalobcových dotací r. 2023 rovněž zohlednit, že předchozí dvě pochybení žalobce (za rok 2021 a rok 2022) byla jiná v tom smyslu, že se týkala jiných půdních bloků, a že se žalobce v těchto předchozích dvou obdobích ani nesnažil souvislou plochu nějak oddělit. Naproti tomu v nyní projednávané věci se pochybení týká jednoho půdního bloku, je dle názoru soudu marginální a vůle žalobce dostat pravidlům dotace je zcela zjevná. Postup žalobce tak nebyl od méně závažného k horšímu. I k tomu měly správní orgány přihlédnout. Soud zdůrazňuje, že dle jeho názoru je porušení podmínek dotace žalobcem bagatelní a nikoli rozporné se smyslem a účelem dotace, tedy šetrného hospodaření zemědělců s půdou.
80. Naproti tomu soud odmítl námitku *čtvrtého žalobního bodu* o porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu, neboť takovou povinnost zákon o SZIF neukládá. Je tomu tak právě proto, Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.

že je žadatel sám „tvůrcem“ obsahu spisového materiálu, jak ostatně důvodně uvedl žalovaný ve vyjádření k žalobě. Rozhodné podklady pro rozhodnutí správních orgánů tak tvořily dokumenty, s nimiž byl žalobce seznámen či mu byly dostupné elektronicky v Portálu farmáře, a tomu žalobce ani neodporoval. Ke zkrácení žalobcových procesních práv tak v namítaném rozsahu nedošlo.

Závěr a náklady řízení

81. Za tohoto stavu soud shledal rozhodnutí žalovaného nezákonným, proto jej postupem podle § 78 odst. 1, 4 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný vázán právním názorem, který soud ve zrušujícím rozsudku vyslovil (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
82. Soud pro úplnost uvádí, že neshledal s ohledem na výše uvedené důvody pro položení předběžné otázky SDEU, ani pro moderaci dotace, jak žalobce navrhoval.
83. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce byl ve sporu plně úspěšný, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů v řízení, které jsou tvořeny náklady za zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady za právní zastoupení podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (AT) ve znění do 31. 12. 2024 za 3 úkony právní služby po 3 100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika žalobce k vyjádření žalovaného dle § 11 odst. 1 písm. a), d) AT), dále 3 režijní paušály po 300 Kč (§ 13 odst. 4 AT) a DPH, tedy 12 342 Kč, dále za právní zastoupení dle AT ve znění od 1. 1. 2025 za 2 úkony právní služby po 4 620 Kč (podání žalobce 27. 1. 2025 účast na ú. j. dne 27. 8. 2025 dle § 11 odst. 1 písm. d), g) AT), dále za 2 režijní paušály po 450 Kč (§ 13 odst. 4 AT), náhrady za promeškaný čas ve výši 5 hodin ve výši 1 500 Kč (§ 14 odst. 1 písm. a) AT), hotové výdaje za cestovné ve výši 3 301 Kč, a DPH, tedy 18 078, 61 Kč. Celkem činí náklady řízení žalobce částku 33 420, 61 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 27. srpna 2025

JUDr. Ivanka Havlíková v. r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. N.