



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **Jana 78 s.r.o.**, se sídlem Kryblická 120, Kryblice, Trutnov, zast. Mgr. Michalem Solichem, advokátem se sídlem Československé armády 556/27, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 5. 2016, č. j. 20845/2016-MZE-14141, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 3 A 127/2016 - 35,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2019, č. j. 3 A 127/2016 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně podala dne 29. 5. 2015 žádost o jednotnou platbu na plochu zemědělské půdy o výměře 44,49 ha ke Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu (dále jen „SZIF“). SZIF následně provedl od 16. 10. 2015 do 4. 11. 2015 fyzickou kontrolu pozemků žalobkyně. Na jejím základě uzavřel, že žalobkyně neobhospodařovala části některých dílů půdních bloků (dále jen „DPB“), které jsou specifikovány v rozhodnutí SZIF, protože u nich nebyla splněna podmínka pro poskytnutí jednotné platby podle § 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 do 31. 12. 2016. V důsledku toho SZIF podle čl. 4 nařízení č. 1307/2013, 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 1307/2013“), nemohl tyto části zohlednit do zjištěné plochy pro poskytnutí dotace. Celková plocha částí DPB, které nemohly být zohledněny, činila dle SZIF 20,08 % plochy, na kterou žalobkyně žádala dotaci. Jelikož zjištěný rozdíl přesáhl 20 %, SZIF žádost zamítl podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 ze dne 11. března 2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud

jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (dále jen „nařízení Komise 640/2014“).

[2] Ministerstvo zemědělství (žalovaný) odvolání žalobkyně proti zamítnutí žádosti zamítlo.

[3] Podstatou žaloby byl spor o přezkoumatelnost a správnost určení výměry částí DPB, které byly dle SZIF neobhospodařovány. Městský soud shledal, že ze správního spisu je naprosto zřejmé, jak správní orgány dospěly k závěrům ohledně výměry neobdělávaných částí DPB. Tyto závěry shledal logickými a podloženými měřeními, jakož i bohatou fotodokumentací. Žalobu tak zamítnul.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá výše označený rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které uvádí tři námitky.

[5] První námitka se věnuje nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti měření učiněného kontrolory. Ze spisu dle stěžovatelky nevyplývá, jak dovozuje žalovaný a městský soud, že by měření bylo provedeno liniovým globálním navigačním satelitním systémem GNSS zařízením Topcon GMS-2 a následně přeneseno do LPIS. Jako metoda měření je totiž v protokolu o kontrole až na výjimky uvedeno LPIS, tj. měření ortofotomapy. Provedené měření tak dle jejího názoru neproběhlo přesně, ale na základě fotografií či poznámek kontrolorů. Z fotografií se ovšem nedá určit obhospodařovaná a neobhospodařovaná část DPB, natož jejich výměra. Zároveň z důvodu rozlehlosti pozemků a délky kontroly je vyloučeno, aby si byli kontroloři schopni vše dostatečně zapamatovat, když součástí spisového materiálu nejsou jakékoliv poznámky.

[6] Ve druhé námitce stěžovatelka uvádí, že u částí DPB i. č. 640-1000 1002/3, i. č. 620-1000 4008/3 a i. č. 630-0980 5502/4 SZIF nesprávně uvedl rozsah, ve kterém byly neobhospodařované. Stěžovatelka si po kontrole nechala zaměřit tutéž plochu geodetem, na základě čehož dospěla k závěru, že jí SZIF u těchto pozemků krátil nejméně o 740 m². Toto zaměření je přitom téměř totožné se zaměřením, které provedl SZIF po kontrole, kdy aktualizoval obhospodařované DPB metodou GPST – GPS Topcon. Zároveň stěžovatelka odmítá, že by v období mezi provedením kontroly a měřením geodetem provedla dodatečné úpravy sporných částí DPB.

[7] Stěžovatelka také dodává, že následné měření dvou DPB při aktualizaci trvalo SZIF přibližně tři hodiny včetně přejezdu. Má tak pochybnosti, jak bylo časově možné zvládnout kontrolu, na základě které byla její žádost zamítnuta. Současně jí bylo při této kontrole pracovníkem SZIF sděleno, že metoda měření GPST – GPS Topcon má toleranci v návaznosti na podmínky měření jeden až dva metry, což může znamenat i značnou odchylku v měření.

[8] Ve třetí námitce stěžovatelka uvádí, že SZIF porušil zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „kontrolní řád“), když odmítl provést přeměření částí DPB uvedených v odst. [6] tohoto rozsudku. Zároveň namítá, že jí nebylo umožněno se měření zúčastnit, což taktéž považuje za porušení kontrolního řádu.

[9] Stěžovatelka uzavírá, že pokud by SZIF provedl měření správně, odchylka zjištěné výměry od deklarované výměry by byla nižší než 20 %, takže by měla nárok na alespoň částečnou dotaci. Navrhuje proto napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení.

pokračování

[10] Žalovaný poukazuje na to, že kasační stížnost neobsahuje, kromě dvou nových námitek, nic nad rámec žaloby. Odkazuje proto na svá předchozí podání a s napadeným rozsudkem se ztotožňuje.

[11] Námitku stěžovatelky ohledně údajného porušení kontrolního řádu spočívající v neumožnění účasti na kontrole žalovaný považuje za účelovou. K námitce nepřeměření DPB na žádost stěžovatelky při kontrole žalovaný uvádí, že není na kontrolované osobě, aby určovala provedení konkrétních kontrolních úkonů. K ohrazení se stěžovatelky proti nařčení z manipulace s DPB mezi kontrolou a zaměřením geodetem pak žalovaný dodává, že se nejedná o obvinění, ale že městský soud pouze uvedl, že takový postup není vzhledem k časové prodlevě vyloučený.

[12] Žalovaný tak navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, směřuje proti rozhodnutí, proti němuž je podání kasační stížnosti přípustné, z důvodů, které zákon připouští, a stěžovatelka je zastoupena advokátem [§ 102 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dál jen „s. ř. s.“)]. Poté přistoupil k přezkumu rozsudku městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů. Ověřil také, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Hlavní námitkou stěžovatelky, a tedy otázkou v projednávaném případě, je dostatečnost spisového materiálu ve vztahu k měření částí DPB uvedených v odst. [6] tohoto rozsudku.

III.a K přezkoumatelnosti měření

[16] Ze správních spisů Nejvyšší správní soud zjistil následující skutečnosti rozhodné pro posouzení první kasační námítky. V dokumentu označeném „D0106.02.02 SOUČÁST PROTOKOLU O KONTROLE – ČÁST B“ je u všech tří předmětných DPB uvedena metoda měření „LPIS“ (str. 1, 3 a 4 tohoto dokumentu), což podle vysvětlivek znamená „*LPIS měření, měření nad ortofotomapou*“ (str. 8 tamtéž). Stejná metoda měření je pak u těchto DPB uvedena v dokumentu označeném „D0106.02.01 Kontrolní list DPB“ (str. 3, 12 a 18 tohoto dokumentu) a v jednotlivých protokolech z měření.

[17] V předložení odvolání žalovanému ze dne 6. 4. 2016 SZIF popisuje, že jednotlivé části předmětných DPB jsou obhospodařovány v souladu se zákresem v LPIS. SZIF tedy tyto zákresy zkopíroval a nezpůsobilé části DPB odříznul na základě liniového globálního navigačního satelitního systému měření pořízeného při kontrole. U DPB i. č. 640-1000 1002/3 byla provedena celkem čtyři měření, u DPB i. č. 620-1000 4008/3 a i. č. 630-0980 5502/4 jedno měření. V dokumentu je dále uvedeno, že „*geometrie všech těchto pomocných měření, která byla využita k stanovení způsobilé plochy, jsou archivována v kontrolním modulu LPIS*“ (str. 6 tohoto dokumentu).

[18] V napadeném rozhodnutí žalovaného je pak uvedeno, že zaměření předmětných pozemků proběhlo prostřednictvím liniového globálního navigačního satelitního systému. Linie byla v terénu zaměřena prostřednictvím přístroje Topcon GMS-2. Polohová přesnost vhodná pro měření v zemědělství je dosažena příjmem diferenciálních korekcí. Přístroj byl

pro potřeby SZIF validován Evropskou komisí. Následně rozhodnutí opakuje způsob zanesení dat do LPIS a určení obhospodařované části DPB (str. 4 a 5 rozhodnutí žalovaného).

[19] Na tomto základě Nejvyšší správní soud shodně s městským soudem konstatuje, že mu je zřejmé, jakým způsobem žalovaný a SZIF dospěli k určení neobhospodařovaných částí příslušných DPB. SZIF při kontrole změřil zařízením Topcon GMS-2 neobhospodařované části DPB a o takto změřené části následně upravil zákresy DPB obsažené v LPIS. To, že v protokolu o kontrole je uvedena metoda měření „LPIS“ a nikoliv „GPST“ (tedy měření zařízením Topcon GMS-2), je způsobeno tím, že tímto zařízením byly změřeny pouze neobhospodařované části DPB nebo linie oddělující obhospodařovanou část DPB od neobhospodařované (příčemž další kraje tohoto prostoru tvořily hranice DPB zanesené v LPIS) a nikoliv obhospodařované části DPB (k tomu srov. i část II. vyjádření žalovaného k žalobě). Tento postup považuje kasační soud společně s městským soudem za zákonný (bod 42. napadeného rozsudku).

[20] Nejvyšší správní soud ale musí přisvědčit stěžovateli, že provedené měření je za současného stavu správního spisu nepřezkoumatelné. Městský soud nemá pravdu, pokud konstatoval, že měření částí DPB je podložené (bod 43. napadeného rozsudku).

[21] Z obsahu správního spisu totiž není možné ověřit výsledky měření částí DPB v terénu. Součástí jsou pouze protokoly o měření, ve kterém jsou části DPB odstraněny, a nikoliv samotné výsledky měření. Ty jsou podle informací ze spisového materiálu uloženy pouze v LPIS (odst. [17] tohoto rozsudku). V důsledku toho není možné ověřit, zda byly neobhospodařované části DPB v protokolech o měření odstraněny v souladu s naměřenými daty, a dokonce ani to, zda měření skutečně proběhlo.

[22] Podle § 9 písm. a) kontrolního řádu je přitom povinností kontrolujícího „*doložit kontrolní zjištění potřebnými podklady*“. Úvaha městského soudu, že tvrzení stěžovatelky o měření DPB podle fotografií a poznámek je nepodložené, je tak nesprávná. Jelikož správní spis neobsahuje dokumenty o měření zařízením Topcon GMS-2 a ani výsledky těchto měření, není možné námitku stěžovatelky takto vypořádat. Nepodložený je totiž již závěr správních orgánů.

[23] Je tak na městském soudu, aby v dalším řízení doplnil geometrii pomocných měření, která jsou obsahem kontrolního modulu LPIS. Až následně bude možné konstatovat, zda jsou závěry SZIF a žalovaného skutečně podložené.

III.b Ke správnosti zaměření

[24] Ve druhé námitce Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli zčásti, a to v otázce přesnosti měření zařízením Topcon GMS-2.

[25] K tomu vyplývá ze správních spisů, konkrétně z dokumentu „D0106.02.01 Kontrolní list DPB“, následující:

- u DPB i. č. 640-1000 1002/3 byla deklarována výměra 0,70 ha, změřená výměra 0,58 ha, technická tolerance 5,72 %, tedy 0,03 ha. Rozdíl výměr tak je 0,12 ha (str. 3 dokumentu);
- u DPB i. č. 620-1000 4008/3 byla deklarována výměra 0,49 ha, změřená výměra 0,39 ha, technická tolerance 5,31 %, tedy 0,02 ha. Rozdíl výměr tak je 0,10 ha (str. 12 dokumentu);
- u DPB i. č. 630-0980 5502/4 byla deklarována výměra 0,81 ha, změřená výměra 0,59 ha, technická tolerance 5,92 %, tedy 0,03 ha. Rozdíl výměr tak je 0,22 ha (str. 18 dokumentu).

[26] Z podaného je zřejmé, že v rámci měření skutečně je s určitou odchylkou u každého DPB operováno. Nejvyššímu správnímu soudu ovšem není zřejmé jakým způsobem. Ze spisového

pokračování

materiálu totiž nevyplývá, zda změřená výměra nebo vypočtený rozdíl výměr jsou uvedeny již po korekci technickou tolerancí či nikoliv. Nadto není ani přezkoumatelně uvedeno, jakým způsobem byla technická tolerance stanovena.

[27] Operace s technickou tolerancí přitom může mít v projednávaném případě zásadní dopad. U uvedených tří DPB totiž celková technická tolerance v absolutních hodnotách činí 0,08 ha, tedy 800 m². To je přibližně 2,5násobek hodnoty, o kterou stěžovatelka překročila hranici 20 % rozdílu mezi deklarovanou a zjištěnou plochou DPB a kvůli které podle čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce nařízení Komise 640/2014 ztratila celý nárok na dotaci bez dalšího.

[28] Nejvyšší správní soud tak shledal názor městského soudu o počítání s technickou nepřesností při měření předčasným. Za současného stavu totiž není zřejmé, jakým způsobem (či zda vůbec) bylo s technickou odchylkou počítáno při stanovování rozdílu výměr DPB.

[29] K tomu ještě kasační soud dodává, že v současné době není podložena ani samotná přesnost měření zařízením Topcon GMS-2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí pouze stroze bez dalšího uvádí, že toto zařízení bylo validováno výzkumným centrem JRC Evropské komise (odst. [18] tohoto rozsudku). Ve vyjádření k žalobě pak sice tuto argumentaci rozvíjí více, když uvádí, že odchylka měření může být i ve vertikálním směru, a že nepřesnost měření provedeného v krátkém časovém úseku vykazuje stejnou odchylku, což v důsledku nemá dopad na celkovou výměru (č. l. 24 spisu městského soudu). Tato tvrzení ale neobstojí. Argumentace o možné odchylce ve vertikálním směru je učiněna pouze v rovině možnosti a nehovoří o odchylce v projednávaném případě. Co se pak druhé části argumentace týče, Nejvyšší správní soud uvádí, že ta může být aplikovatelná toliko u měření celé plochy, ale již nikoliv měření jedné linie. V druhém případě totiž nedojde k posunu celého obrazce při zachování jeho plochy, ale pouze k posunu linie nějakým směrem, která je použita k rozdělení pozemku v LPIS. V důsledku toho je pak touto odchylkou ovlivněna pouze jedna strana plochy, což již dopad na její obsah má. Proto není podle Nejvyššího správního soudu možné v současnosti učinit závěr, že technické tolerance v odst. [25] tohoto rozsudku jsou určeny správně a bylo s nimi správně operováno.

[30] Městský soud tak musí v dalším řízení zkoumat operace s technickou odchylkou, k čemuž musí získat dostatečné podklady. Následně může učinit závěr o tom, že s ní bylo operováno správně. V tomto ohledu je nutné přezkoumatelně postavit na jisto zejména, i) jak přesné je měření přístrojem Topcon GMS-2; ii) jakým způsobem byla stanovena technická tolerance; iii) zda, případně jakým způsobem, byla takto určená technická tolerance reflektována ve výsledně zjištěné ploše DPB; a konečně iv) zda hodnota rozdílu výměr určená SZIF v protokolu o kontrole na základě tohoto obtojí.

[31] Pokud jde o odkaz stěžovatelky na měření provedené geodetem po kontrole SZIF, Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem městského soudu, že to není v projednávaném případě relevantní. Pro posouzení žádosti jsou relevantní podložené závěry kontroly. Mezi měřeními při kontrole a měření geodetem nelze vyloučit změnu obhospodařované plochy (bod 45. napadeného rozsudku). Důvodná pak není ani polemika s tím, jak mohli kontrolori SZIF zvládnout změřit všechny DPB. Kasační soud souhlasí s městským soudem, že třídenní kontrola v terénu se, s ohledem na počet měřených DPB a způsob tohoto měření, nejeví jako nepřiměřená (bod 44. napadeného rozsudku).

III.c K porušení kontrolního řádu

[32] Třetí námitka stěžovatelky, ohledně porušení kontrolního řádu, je nepřijatelná podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji neuplatnila již v žalobě, ačkoliv tak učinit mohla.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán shora vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3, věta první, s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. prosince 2021

JUDr. Radan Malík
předseda senátu