



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Jakuba Camrdy a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, zast. Mgr. Josefem Milichovským, advokátem se sídlem AK Koliště 55, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 14 A 116/2019 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovanému **s e** náhrada nákladu řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Kasační stížností se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2019, sp. zn. 5ZK10692/2018-14141, č. j. 66899/2018-MZE-14141 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“) ve věci žádosti žalobce o jednotnou platbu na plochu zemědělské půdy na rok 2017.

[2] Rozhodnutím ze dne 3. 9. 2018, sp. zn. 17/F1D/547/013094-S, č. j. SZIF/2018/0534383 (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“) byla žalobci poskytnuta jednotná platba za plochu zemědělské půdy na rok 2017 (dotace) ve výši 536 820,35 Kč. Žalobce v žádosti o dotaci ze dne 4. 5. 2017 deklaroval větší výměru plochy, než byla zjištěna měřením při kontrole, a zároveň byla odhalena pochybení v obhospodařování půdních bloků. Přiznaná výše dotace tudíž v sobě zahrnuje její snížení o sankci dle čl. 19a nařízení Komise 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 platby a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (dále jen „nařízení č. 640/2014“) ve výši 358 410,93 Kč. Proti rozhodnutí správního orgánu prvního

stupně podal žalobce odvolání, které odvolací správní orgán (žalovaný) svým rozhodnutím zamítl a zároveň potvrdil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[3] V žalobě se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně, a to pro jejich nepřezkoumatelnost, nesrozumitelnost a vnitřní rozpornost. Podle žalobce není z rozhodnutí správních orgánů obou stupňů zřejmé, jak byla vypočtena sankce a jakým způsobem správní orgány dospěly k částce jednotné platby na plochu zemědělské půdy pro předmětný rok. Dle žalobce z kontrolních zjištění uvedených v protokolu o kontrole nelze pro účely kontroly plnění agroenvironmentálně – klimatických opatření (dále jen „AEKO“) vycházet, neboť jednotlivá měření byla provedena před 30. 9. 2017, tedy před uplynutím lhůty ke splnění daných povinností (seč a odklizení biomasy); žalobce měl informace o tom, že pověřené osoby prováděly kontrolu na místě do 26. 9. 2017, zpochybňuje však tu část protokolu o kontrole, podle které byla dne 2. 10. 2017 provedena „dokontrola“ plnění AEKO. Podle žalobce neexistuje žádný podklad, který by věrohodně prokazoval rozsah, v jakém nebyla splněna jednotlivá opatření, dle jeho přesvědčení k 30. 9. 2017 zbývalo k dokončení výrazně méně práce, než vyplývá z protokolu o kontrole. V posledním žalobním bodě žalobce kritizuje postup správních orgánů obou stupňů stran posouzení ohlášení okolností vyšší moci (čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/2014).

[4] **Městský soud** uznal, že v rozhodnutí správních orgánů obou stupňů chybí základ pro výpočet výše sankce nebo celkové výše dotace, přičemž uvedl, že tento nedostatek v odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze zhojit tím, že žalovaný ve vyjádření k žalobě dodatečně identifikuje vyšší sazby jednotné platby za plochu (SAPS). Městský soud však dospěl k závěru, že tento nedostatek není natolik závažný, aby odůvodnil zrušení napadeného rozhodnutí, resp. aby mohl způsobit jeho nezákonnost.

[5] Námitku týkající se nesprávnosti protokolu o kontrole městský soud rovněž zamítl jako nedůvodnou. Podle městského soudu je nutné posuzovat kontroly provedené v rozmezí od 24. 8. 2017 do 26. 9. 2017 komplexně, přičemž kontrola provedená dne 2. 10. 2017 je vyústěním kontrol jí předcházejících. Tvrzení žalobce, že ke dni 30. 9. 2017 zbývalo splnit opatření v rámci kontroly plnění AEKO na ploše podstatně menší, než jak je uvedeno v protokolu o kontrole, městský soud odmítl s tím, že žalobce tato tvrzení nijak nedoložil. Městský soud konstatoval, že rozhodnutí žalovaného má oporu v protokolu o kontrole, a tuto námitku zamítl jako nedůvodnou.

[6] Dále se městský soud zabýval tím, zda byla vyšší moc oznámena v souladu s čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/2014. Městský soud podotkl, že naposledy dne 30. 9. 2017 si žalobce musel být vědom toho, že nebude schopen podmínku odklizení biomasy v předepsaném termínu splnit; tento den, resp. 2. 10. 2017 tudíž počala plynout patnáctidenní lhůta. Žalobce však ohlásil správnímu orgánu vyšší moc až dne 30. 10. 2017, a proto lhůta pro oznámení vyšší moci uplynula marně. Podle městského soudu je daná lhůta propadlá, a proto k ohlášení vyšší moci nelze přihlížet.

[7] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost kde navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozhodnutí městského soudu a vrátil mu věc k dalšímu řízení, popř., aby postupoval dle § 110 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a zrušil rovněž rozhodnutí žalovaného.

[8] Stěžovatel nesouhlasí se tím, jak městský soud hodnotil jeho žalobní námitky ohledně nesrozumitelnosti výpočtu sankce. Podle stěžovatele musí být správní rozhodnutí jasné a srozumitelné, a to zejména v otázce sankce, resp. krácení nároku žalobce v rozsahu několika set tisíc korun. Stěžovatel po celou dobu správního řízení nevěděl, jak správní orgány k výpočtu

pokračování

sankce, resp. ponížení jednotné platby dospěly, přičemž tuto informaci se dozvěděl až z vyjádření žalovaného k žalobě. Postup žalovaného byl proto v rozporu s § 2 odst. 3 správního řádu. Stěžovatel setrvává na tom, že rozhodnutí správních orgánů jsou nepřezkoumatelná a nesrozumitelná. Ve vztahu k rozsudku městského soudu uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Další stěžovatelova námitka se týká hodnocení důkazů a závěrů uvedených v protokolu o kontrole. Opakuje, že daný protokol nemůže sloužit jako podklad pro jednoznačný závěr o plnění povinnosti seče či odklizení biomasy, neboť trpí vnitřními rozpory. Podle předmětného protokolu byla totiž kontrola prováděna až do dne 2. 10. 2017. Stěžovatel tuto informaci však zpochybňuje a tvrdí, že kontrola byla fakticky prováděna pouze do 26. 9. 2017. Podle stěžovatele je hodnocení protokolu o kontrole městským soudem nesprávné, formální a v rozporu se zásadami formální logiky.

[10] Stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým správní orgán postupoval při zjišťování skutkového stavu ohledně plnění AEKO. Uvádí, že dílčí protokoly z měření prováděných v rozmezí od 24. 8. 2017 do 26. 9. 2017 mohou sloužit jako podklad pro kontrolu výměry deklarované a výměry skutečné. Nejsou však použitelným výstupem pro kontrolu plnění povinností AEKO a pro výpočet údajně neprovedených operací (seč nebo sklizení biomasy). Městský soud tak podle stěžovatele pochybil, když připustil, že správní orgány v rámci posuzování AEKO z těchto měření mohly vycházet. Stěžovatel je přesvědčen, že pro uložení zákonné sankce za neplnění povinností AEKO je potřeba, aby správní orgán vycházel z řádného podkladu. Takové měření může trvat i měsíc a je nereálné, aby jej správní orgány učinily při blíže nespecifikované činnosti označené jako „dokontrola“ v dopoledních hodinách dne 2. 10. 2017. Městský soud se podle stěžovatele dostatečně nevypořádal s klíčovým podkladem pro rozhodnutí, jímž je protokol o kontrole. Jeho závěry jsou nesprávné a v důsledku tohoto postupu byl založen kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[11] Městský soud dle stěžovatele dostatečně nezohlednil skutečnost, že se stěžovatel pokoušel ohlášení sdělit Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu již dne 17. 10. 2017. Podle názoru stěžovatele je lhůta uvedená v čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/014 pořádková. Stěžovatel kritizuje důvody, pro které správní orgán prvního stupně neuznal ohlášení vyšší moci a které převzal městský soud do svého rozsudku. V této souvislosti uplatňuje kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[12] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti setrval na svých závěrech uvedených v žalobou napadeném rozhodnutí a ztotožnil se také se závěry městského soudu a správního orgánu prvního stupně. Stran namítané nepřezkoumatelnosti a nesrozumitelnosti výpočtu sankce žalovaný uvádí, že stěžovatel tuto námitku neuvedl v odvolání, a proto se jí ve svém rozhodnutí blíže nezabýval. Konkrétní výpočet sankce i konečné výše dotace podrobně vysvětlil ve vyjádření. K námitce nesprávného hodnocení důkazů, zejm. protokolu o kontrole, žalovaný konstatuje, že provedení kontroly dne 2. 10. 2017 prokazuje fotodokumentace, přičemž z pořízených fotografií je patrné nesplnění podmínky provedení operace seč/odklizení biomasy. Zároveň upozornil na to, že v doplnění ohlášení vyšší moci ze dne 13. 11. 2017 stěžovatel v rámci soupisu DPB, na nichž nebylo v termínu do 30. 9. 2017 provedeno odklizení biomasy, sám uvádí výměru cca 68 ha. Tímto ohlášením stěžovatel tedy nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace ve stanoveném termínu sám přiznává. K námitce posouzení ohlášení vyšší moci žalovaný konstatuje, že stěžovatel podal ohlášení osobně dne 30. 10. 2017. Skutečnost, že samotné ohlášení je datováno ke dni 17. 10. 2017 je irelevantní. Žalovaný zdůraznil důležitost řádného, pravdivého a včasného ohlášení vyšší moci. S ohledem na opakující se námitky odkazuje na své vyjádření

k žalobě. Se závěry městského soudu se žalovaný ztotožňuje a kasačnímu soudu navrhuje, aby kasační stížnost zamítl.

[13] **Nejvyšší správní soud** se nejprve zabýval posouzením toho, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti kasační stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[14] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů; současně zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by byl Nejvyšší správní soud povinen přihlížet z úřední povinnosti.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Stěžovatel v rámci okruhu kasačních námitek týkajících se výpočtu sankce uplatnil kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy namítl nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí představuje tak závažnou vadu rozhodnutí, že se jí Nejvyšší správní soud musí zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatel nenamítal, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí krajského soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost přitom není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský soud rozhodnout, resp., jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24).

[17] Městský soud připustil pochybení na straně správního orgánu prvního stupně i žalovaného, když správní orgány v odůvodnění svých rozhodnutí výslovně neuvedly základ pro výpočet výše sankce, resp. sazby jednotné platby za plochu pro rok 2017. Dospěl však k závěru, že se nejedná o tak závažné pochybení, které by odůvodnilo zrušení napadeného rozhodnutí. Svůj závěr městský soud odůvodnil především tím, že stěžovatel si musel být vědom toho, že dotace bude vypočtena vynásobením rozlohy způsobilé zemědělské půdy a sazby za tuto plochu pro rok 2017, a také tím, že v odvolání nenamítal neúplnost provedeného výpočtu, a proto postačovalo, když se žalovaný výší platby zabýval pouze obecně.

[18] Nejvyšší správní soud shledal takové odůvodnění městského soudu srozumitelné a dostatečné. Městský soud se v bodech 21. až 31. rozsudku vypořádal s námitkami stěžovatele uplatněnými v žalobě a své závěry podrobně vysvětlil. Jeho odůvodnění je podepřeno náležitou argumentací, přičemž přijatý výrok má v odůvodnění oporu. Napadený rozsudek městského soudu plně vyhovuje požadavkům na přezkoumatelnost stanovenými bohatou judikaturou Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu (srov. například nálezy ze dne 20. 6. 1995, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, a ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75).

[19] Stěžovatel rovněž namítá nedostatečné odůvodnění rozhodnutí správních orgánů; tvrdí, že z rozhodnutí správních orgánů prvního i druhého stupně není zřejmé, jak byla sankce vypočítána, z jaké výše platby správní orgán vycházel a jakou plochu vzal jako základ pro výpočet

pokračování

nároku a výpočet sankce. V této souvislosti namítá porušení základních zásad správního řízení, zejm. § 2 odst. 3 správního řádu a uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[20] Nutno podotknout, že argumentace stěžovatele naplňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Nejvyšší správní soud je s ohledem na zásadu *iura novit curia* oprávněn podřadit tvrzené námitky pod důvody uvedené v § 103 odst. 1 s. ř. s. Stěžovateli nemůže jít k tíži fakt, že svou kasační argumentaci nesprávně podřadil pod jednotlivá písmena citovaného ustanovení (k tomu srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 1. 2004, č. j. 2 Afs 7/2003 - 50). Nejvyšší správní soud proto přezkoumal námitky stěžovatele a zkoumal přitom, zda došlo k naplnění kasačního důvodu dle písm. b).

[21] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně především na stranách 5 a 6 obsahuje výsledky kontrolních zjištění, a to v následujícím rozsahu: přesná výměra DPB (díl půdního bloku), na kterých nebyly splněny podmínky AEKO, a rozdíl mezi výměrou DPB deklarovanou stěžovatelem v podání žádosti o poskytnutí jednotné platby a výměrou zjištěnou na základě kontrolního měření provedeného správním orgánem [viz čl. 2 odst. 1 bod 23 písm. b) nařízení č. 640/2014]. V součtu činil rozdíl mezi plochou deklarovanou a plochou zjištěnou 70,74 ha (viz strana 5). Správní orgán prvního stupně následně postupoval dle čl. 19a odst. 1 nařízení Komise č. 640/2014 a žadateli (stěžovateli) udělil sankci ve výši 1,5 násobku zjištěného rozdílu, což činí 358 410,93 Kč. Správní orgán prvního stupně po těchto krocích shrnul, že stěžovateli vznikl nárok na jednotnou platbu na plochu v celkové výši 543 645,65 Kč pro rok 2017. Následně snížil platbu o 6 825,30 Kč v důsledku porušení finanční kázně. Přitom postupoval v souladu s dotčenou právní úpravou (na kterou odkazuje) a matematický postup podrobně vysvětlil. Uzavřel, že stěžovateli vznikl nárok na jednotnou platbu na plochu v celkové výši 536 820,35 Kč.

[22] Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně tedy obsahuje výměru plochy, ze které tento orgán při uplatňování sankce vycházel. Výpočet, resp. konkrétní matematické operace jsou popsány v jednotlivých ustanoveních, na která správní orgán prvního stupně odkazuje. Nelze tedy souhlasit se stěžovatelem, že není zřejmé, jakým způsobem byla sankce vypočítána.

[23] Stěžovatel žádal o poskytnutí jednotné platby na plochu zemědělské půdy o výměře 337,80 ha. Rozdíl mezi plochou deklarovanou a plochou zjištěnou činil 70,74 ha. Z toho vyplývá, že výměra plochy způsobilé pro poskytnutí jednotné platby činí 257,06 ha (337,80 – 70,74). Nejvyšší správní soud uznává, že vhodnější by bylo, kdyby správní orgán prvního stupně tuto plochu výslovně uvedl. Nicméně z rozhodnutí vyplývají jednotlivé výměry, ze kterých byla určena základní výměra pro výpočet jednotné platby (tj. plocha zjištěná), což považuje Nejvyšší správní soud za dostatečné.

[24] Správnímu orgánu prvního stupně však lze vyčíst, že rozhodnutí neobsahuje sazbu jednotné platby za plochu zemědělské půdy pro rok 2017, která činila 3 337,73 Kč za hektar. Výši sazby na konkrétní rok stanovuje Ministerstvo zemědělství České republiky, a to v souladu s dotčenými předpisy Evropské Unie [viz nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví pravidla pro přímé platby zemědělcům v režimech podpory v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zrušuje nařízení Rady (ES) č. 637/2008 a nařízení Rady (ES) č. 73/2009]. Tato částka je jednoduše dohledatelná na internetu vč. webových stránek Ministerstva zemědělství. Nejvyšší správní soud uznává, že je na místě, aby ve výpočtu dotace byla tato sazba zmíněna, s ohledem na jednoduchý přístup k této informaci však nepřičítá tomuto nedostatku takovou závažnost, aby musela vést ke zrušení správního rozhodnutí. Takový přístup by byl dle názoru kasačního soudu formální a zbytečně by zasáhl do již nabytých práv stěžovatele. V konečném důsledku by totiž postačilo, aby správní orgán ve svém rozhodnutí sazbu doplnil, avšak na výsledné částce přiznané dotace by se nic nezměnilo.

[25] Stěžovateli tak lze dát za pravdu v tom, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně trpí v některých aspektech nedostatky; tyto nedostatky však nemají vliv na meritum věci, tj. správnost výše jednotné platby na plochu zemědělské půdy za rok 2017 (SAPS), která byla stěžovateli poskytnuta. Vyjádření k žalobě zcela jistě nemůže nahradit chybějící argumentaci v odůvodnění rozhodnutí žalovaného, jak namítá stěžovatel. Prostřednictvím vyjádření k žalobě však může správní orgán své úvahy upřesnit, a to v reakci na žalobní námitky. Takový postup není nesprávný, a to obzvláště za situace, kdy v odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí stěžovatel výtky ve vztahu k výpočtu sankce či dotace vůbec neuplatnil; žalovanému tedy nelze vyčítat, že se výpočtu dotace detailněji ve svém rozhodnutí nezabýval, neboť stěžovatel tuto námitku v odvolání nevznesl.

[26] Nejvyšší správní soud neshledal v postupu správních orgánů porušení § 2 odst. 3 s. ř. Dílčí zásada (šetření oprávněných zájmů osob) v kontextu celého ustanovení, které obsahuje zásadu ochrany práv nabytých v dobré víře, se především uplatňuje v řízení o řádných a mimořádných opravných prostředcích. Tato zásada (zjednodušeně řečeno) opravňuje správní orgán k tomu, aby odvoláním napadené rozhodnutí ponechal v platnosti (tedy jej nerušil či neměnil), přestože bylo vydáno v rozporu s právními předpisy, a to právě s ohledem na ochranu nabytých práv v dobré víře a oprávněných zájmů dotčených osob. Dané ustanovení však na nyní projednávanou věc nedopadá.

[27] Druhá stěžovatelova námitka se týká hodnocení důkazů městským soudem, především pak hodnocením protokolu o kontrole. Stěžovatel uplatňuje kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť dle jeho přesvědčení nemůže daný protokol sloužit jako podklad pro jednoznačný závěr o plnění povinnosti seče či odklizení biomasy. Městský soud podle stěžovatele chyboval, pokud tuto možnost připustil. Kontrola na místě probíhala od 24. 8. 2017 do 26. 9. 2017, přičemž stěžovatel namítá, že po 30. 9. 2017, kdy měla být splněná veškerá opatření, žádná kontrola neproběhla, resp. zpochybňuje to, že při kontrole provedené 2. 10. 2017 mohlo být pečlivě zkontrolováno plnění AEKO.

[28] Z protokolu o kontrole je zřejmé, že k zahájení kontroly na místě došlo dne 24. 8. 2017 v 18:40 a k ukončení dne 2. 10. 2017 v 12:40; dne 20. 10. 2017 proběhlo zpracování protokolu z měření. Součástí protokolu o kontrole jsou snímky ortofotomapy, ve kterých jsou zakresleny údaje z jednotlivých kontrol, vč. data provedené kontroly a zjištěného nálezu. Nejvyšší správní soud má za to, že průběh jednotlivých kontrol je v příslušných snímcích dostatečně zaznamenán. Například u DPB i. č. 530-1060 4903/4 je v příloženém snímku zaznamenána kontrola ze dne 28. 8. 2017 a dne 2. 10. 2017, přičemž u druhého data je poznámka, že na části daného DPB o výměře 0,61 ha nebyla provedena seč; naproti tomu u DPB i. č. 530/1070 3007 je v příloženém snímku u data kontroly ze dne 28. 8. 2017 poznámka „bez seče“, avšak u data kontroly provedené v den 2. 10. 2017 je poznámka „S + S O. K.“, z čehož je zřejmé, že poslední kontrola reflektuje změnu, která na daném pozemku v mezidobí nastala. Protokoly z měření pak v drtivé většině autenticky reportují kontrolní zjištění, která jsou zaznamenána na snímcích jednotlivých DPB. Kontrolní zjištění uvedená v ortofotomapě se plně nekryjí s Protokolem o měření pouze v jednom případě. Jedná se o DPB 530-1070 4003/6, kdy v příloženém snímku z provedené kontroly ze dne 2. 10. 2017 existuje poznámka „bez sběrní“, avšak toto pochybení není promítnuto v Protokolu z měření, ani při výpočtu dotace, resp. sankce. Tento dílčí rozpor však v dané věci není relevantní, neboť se jedná o pochybení na straně správního orgánu, které nemůže jít stěžovateli k tíži.

[29] Stěžovatel nepřipouští možnost, že by výsledky z měření provedených ode dne 24. 8. 2017 do 26. 9. 2017 mohly sloužit rovněž jako podklad pro kontrolu plnění AEKO. Nejvyšší správní soud souhlasí s tím, že každé z těchto měření sleduje jiný cíl; nicméně nevidí problém v tom, aby

pokračování

kontrola plnění AEKO probíhala simultánně s měřením hranic (výměry) jednotlivých DPB. Jak uvedl sám stěžovatel, tato měření jsou prakticky totožná. Není tedy důvod se domnívat, že v rámci měření výměry DPB by pověřená úřední osoba nebyla schopna zaznamenat rovněž plochu, na které nebyla provedena seč nebo odklizení biomasy. Ostatně ve fotodokumentaci jednotlivých DPB jsou záznamy o (ne)plnění AEKO již ke dni 28. 8. 2017.

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že kontroly provedené v rozmezí od 24. 8. 2017 do 26. 9. 2017 a kontrolu dne 2. 10. 2017 nelze vnímat izolovaně. Tyto kontroly spolu souvisejí, přičemž dne 2. 10. 2017 bylo pouze zkontrolováno, zda došlo po 30. 9. 2017 [tj. po uplynutí lhůty k provedení zemědělské operace seč a odklizení biomasy dle § 19 odst. 9 písm. a) nařízení vlády č. 75/2015 Sb. o podmínkách provádění agroenvironmentálně-klimatických opatření a o změně nařízení vlády č. 79/2007 Sb., o podmínkách provádění agroenvironmentálních opatření (dále jen „nařízení č. 75/2015“), ve spojení s čl. 2 odst. 1 bodem 23 písm. a) nařízení č. 640/2014] ke změně. Přitom není podstatné, zda byl stěžovatel o kontrole dne 2. 10. 2017 informován, neboť dle čl. 25 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. 7. 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost, nemusí být kontrolovaný subjekt o kontrole předem informován. V této souvislosti lze ovšem poukázat na to, že z protokolu o kontrole plyne, že stěžovatel byl při kontrole přítomen.

[31] Nutno podotknout, že stěžovatel zpochybňuje postup správního orgánu, avšak sám nepřináší žádné důkazy, které by svědčily o nesprávnosti provedeného měření (například na základě provedeného vlastního měření). Nejvyšší správní soud nemůže zvrátit rozhodnutí správního orgánu pouze proto, že stěžovatel nesouhlasí se způsobem, jakým byla kontrola plnění AEKO provedena, aniž by své námitky konkretizoval nebo podložil relevantními důkazy. *Nota bene* tak nemůže učinit za situace, kdy sám stěžovatel v doplnění ohlášení vyšší moci ze dne 13. 11. 2017 uvádí „*Soupis bloků a rozsah ploch, na nichž k 30. 9. 2017 nebylo provedeno odklizení biomasy*“, kde přiznává, že na cca 68 ha nebyla opatření splněna.

[32] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že protokol o kontrole je způsobitelným podkladem pro vydání rozhodnutí, neboť obsahuje údaje, které jsou v souladu s kontrolními zjištěními. Rozhodnutí žalovaného (i správního orgánu prvního stupně) má oporu ve správním spisu, přičemž stěžovateli se nepodařilo vyvrátit závěry z provedených kontrol. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s rozhodnutím městského soudu a konstatuje, že námitka stěžovatele je nedůvodná.

[33] Poslední stěžovatelova námitka se týká posouzení ohlášení vyšší moci městským soudem. Stěžovatel namítá, že městský soud dostatečně nezohlednil to, že se ohlášení vyšší moci pokoušel Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu sdělit již dne 17. 10. 2017. Dále nesouhlasí s právním posouzením lhůty k ohlášení vyšší moci dle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/2014, která má dle názoru stěžovatele povahu lhůty pořádkové. Ve vztahu k těmto námitkám uplatňuje kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.

[34] Podle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/2014 platí, že „*případy vyšší moci a mimořádných okolností se písemně oznamují příslušnému orgánu spolu s příslušnými důkazy, jež tento orgán uzná za vhodné, do patnácti pracovních dnů ode dne, kdy je tak příjemce nebo osoba jím pověřená s to učinit.*“

[35] Podle bodu 5 odůvodnění nařízení č. 640/2014 platí, že „*ustanovení čl. 2 odst. 2 nařízení (EU) č. 1306/2013 definuje některé případy vyšší moci a mimořádných okolností, které musí členské státy uznat. Měla by být stanovena doplňující pravidla, která členským státům umožní uznat případy vyšší moci a mimořádných*

okolností ve vztahu k přímým platbám, podpoře na rozvoj venkova a podmíněnosti. Měla by být stanovena lhůta, v níž musí příjemce tyto případy oznámit.“

[36] Podle čl. 3 odst. 1 alinea 2 nařízení Rady (EHS, Euratom) č. 1182/71 ze dne 3. 6. 1971, kterým se určují pravidla pro lhůty, data a termíny (dále jen „nařízení č. 1182/71“) platí, že „*je-li pro lhůtu vyjádřenou ve dnech, týdnech, měsících nebo letech rozhodující okamžik, kdy událost nastala nebo kdy byl úkon proveden, pak se den, během něž tato událost nastala nebo tento úkon byl proveden, do dotyčné doby nezapočítává.*“ Podle čl. 3 odst. 3 téhož nařízení platí, že „*lhůty zahrnují svátky, neděle a soboty, pokud nejsou výslovně vyloučeny nebo pokud nejsou vyjádřeny v pracovních dnech.*“

[37] Nejvyšší správní soud považuje za žádoucí nejprve stanovit na jisto, od kterého okamžiku počíná běžet patnáctidenní lhůta ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/2014. Dle tohoto ustanovení je nutné vyšší moc oznámit do patnácti pracovních dnů ode dne, kdy žadatel (nebo pověřená osoba) může oznámení učinit. Z dikce ustanovení implicitně vyplývá, že pro počátek běhu lhůty musí být naplněny dva předpoklady: 1. žadatel musí vědět, že své povinnosti nestihne včas splnit a 2. žadatel (popř. pověřená osoba) může vyšší moc oznámit - tj. neexistuje žádná relevantní a omluvitelná překážka, pro kterou nelze za daných okolností oznámení učinit.

[38] Jak správně uvedl městský soud, stěžovatel musel nejpozději dne 30. 9. 2017 s jistotou vědět, že nestihne v plném rozsahu splnit všechna opatření (seč a odklizení biomasy). Stěžovatel v žalobě uvedl, že se do 8. 10. 2017 plně věnoval dokončení potřebných prací s omezenou možností používání telekomunikačních zařízení. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že tyto okolnosti nejsou takového rázu, aby mohly omluvit pasivitu stěžovatele, resp. se nejedná o objektivní překážky, které by stěžovateli nezávisle na jeho vůli znemožnily učinit patřičné podání. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s městským soudem, podle kterého lhůta pro oznámení vyšší moci počala běžet dne 2. 10. 2017 a v souladu s čl. 3 odst. 1 a 3 nařízení č. 1182/71 uplynula dne 20. 10. 2017.

[39] Stěžovatel trvá na tom, že lhůta pro ohlášení vyšší moci je s ohledem na všechny okolnosti, dobu zmeškání i chráněný zájem lhůtou pořádkovou. Svě úvahy však dále nerozvíjí. Stěžovatelova námitka je formulovaná velmi obecně bez konkrétní reakce na závěry uvedené v napadeném rozsudku. Nutno podotknout, že kvalita a podoba (konkrétnost či obecnost) soudního rozhodnutí je vždy zásadním způsobem předurčena kvalitou a podobou návrhu (tj. kasační stížnosti).

[40] Městský soud posuzoval účinky lhůty s ohledem na nařízení č. 640/2014 jako celku; zejména pak vyzdvihl relevantní pasáže uvedené v odůvodnění. Nejvyšší správní soud má za to, že postup městského soudu je správný, neboť předmětné ustanovení je nutné vnímat v kontextu celého nařízení a s přihlédnutím k účelu daného institutu.

[41] Článek 4 odst. 2 nařízení č. 640/2014 má sloužit k tomu, aby v případě, že příjemce nemohl plnit své povinnosti v důsledku zásahu vyšší moci nebo mimořádných okolností, neztratil nárok na podporu na plochu nebo zvířata, na něž bylo možné poskytnout podporu v době, kdy k zásahu vyšší moci nebo k mimořádným okolnostem došlo. V daném případě to znamená, že ohlášení vyšší moci může vyloučit negativní právní následky nesplnění opatření seče a odklizení biomasy. Co se rozumí pod vyšší moci a mimořádnými okolnostmi, blíže definuje čl. 2 odst. 2 nařízení č. 1306/2013; z tohoto ustanovení je však zřejmé, že prominout splnění povinností pro přiznání nároku je za předpokladu řádného oznámení této skutečnosti možné pouze v případech, které jsou závažné, v zásadě déletrvající a vzniklé nezávisle na lidské vůli. V bodě 15 nařízení č. 640/2014 je apelováno na to, aby byly lhůty dodržovány, a to především pro účely plánování a provádění účinných kontrol správnosti žádosti o podporu, žádosti o platbu nebo jiných dokladů ze strany správních orgánů.

pokračování

[42] S ohledem na výše uvedené a na dotčenou právní úpravu je zřejmé, že oznámení vyšší moci je nutné učinit v zákonem stanovené lhůtě. Pokud by patnáctidenní lhůta měla povahu lhůty pořádkové a její marné uplynutí by se obešlo bez právních následků, pak by stanovení lhůty k oznámení vyšší moci bylo nadbytečné, resp. by postrádalo smysl. Zároveň by bylo zpracování stížností chaotické, neboť příjemci platby či podpory by institut vyšší moci se všemi benefity mohli uplatňovat kdykoliv. Takový přístup se jeví Nejvyššímu správnímu soudu jako nerozumný a v rozporu se systematickým uspořádáním pravidel pro přiznání nároku na platbu či podporu dle předmětného nařízení. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěry městského soudu a uzavírá, že lhůta pro oznámení vyšší moci dle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/2004 je propadná a po marném uplynutí této lhůty k učiněnému podání nelze přihlížet.

[43] Podle stěžovatele městský soud dostatečně nezohlednil, že oznámení vyšší moci se poprvé pokoušel sdělit Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu již dne 17. 10. 2017. V žalobě je uvedeno následující: „*Oznámení žalobce o okolnostech vyšší moci je datováno 17. 10. 2017, tedy do 15 dnů po 8. 10. 2017. Žalobci bobužel není známo, proč bylo toto oznámení doručeno SZIF až 30. 10. 2017.*“ Své myšlenky však stěžovatel nijak dále nerozvíjí a městskému soudu nelze vyčítat, že se s tímto tvrzením vypořádal relativně stroze, resp. až při hodnocení námitky stran posouzení ohlášení vyšší moci jako celku.

[44] Ze správního spisu vyplývá, že ohlášení vyšší moci č. j. SZIF/2017/038684 bylo Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu - Brno doručeno dne 30. 10. 2017. Ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný uvedl, že stěžovatel toto ohlášení předal příslušnému úřadu osobně dne 30. 10. 2017. V doplnění ohlášení vyšší moci ze dne 13. 11. 2017 sám stěžovatel uvedl, že doplňuje své podání ze dne 30. 10. 2017. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že ohlášení vyšší moci č. j. SZIF/2017/038684 bylo oznámeno, tj. podáno dne 30. 10. 2017. Není podstatné, zda byl dokument vyhotoven či datován dnem 17. 10. 2017. Pro posouzení včasnosti podání dle čl. 4 odst. 2 nařízení č. 640/2014 je relevantní okamžik, kdy stěžovatel oznámení fakticky učinil vůči příslušnému úřadu.

[45] Ve světle výše uvedeného Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatel učinil oznámení vyšší moci opožděně a s ohledem na povahu lhůty dle čl. 4 odst. 2 nelze k takovému podání přihlížet. Námitka stěžovatele je tudíž nedůvodná.

[46] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, proto ji v souladu s § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[47] O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.; žalovanému, jemuž by dle pravidla úspěchu ve věci náhrada nákladů řízení náležela, žádné náklady nad rámec jeho běžné správní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 25. července 2022

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu