



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **ALN spol. s r.o.** (dříve AGPI Vajax spol. s r.o.), se sídlem č. p. 64, Vrcovice, zast. JUDr. Tomášem Samkem, advokátem se sídlem Pražská 140, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2022, č. j. 5 A 143/2018-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu (SZIF) ze dne 21. 6. 2016, č. j. SZIF/2016/0426581, byla žalobkyni uložena povinnost vrátit 100 % dotace ve výši 9 016 000 Kč, která jí byla poskytnuta v rámci Programu rozvoje venkova ČR, opatření I.1.1.1. Modernizace zemědělských podniků. SZIF konstatoval porušení kapitoly 3 písm. k) obecné části pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty programu rozvoje venkova ČR na období 2007–2013, tedy umělé vytvoření podmínek pro přiznání dotace. Podle SZIF žalobkyně neoprávněně uplatnila preferenční kritéria 1.1. (podíl příjmů ze zemědělské prvovýroby na celkových příjmech žadatele činí 45 % a více) a 3.1. (žadatel je mladý začínající zemědělec).

[2] Žalovaný na základě odvolání žalobkyně dospěl k závěru, že se SZIF v rozhodnutí dostatečně nevypořádal s dokazováním porušení podmínek vyplývajících z uvedených pravidel, proto rozhodnutím ze dne 9. 2. 2017, č. j. 5009/2017-MZE-14112, původní prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil SZIF k novému projednání.

[3] Rozhodnutím ze dne 1. 9. 2017, č. j. SZIF/2017/0547753, SZIF žalobkyni znovu uložil povinnost vrátit 100 % dotace. Důvodem bylo zjištění, že žalobkyně neoprávněně uplatnila preferenční kritérium 1.1. dle přílohy č. 3 pravidel (podíl příjmů ze zemědělské prvovýroby na celkových příjmech žadatele činí 45 % a více). SZIF proto konstatoval porušení kapitoly 3 písm. k) obecné části pravidel (umělé vytvoření podmínek pro přiznání dotace). Rozhodnutím ze dne 15. 5. 2018, č. j. 23489/2018-MZE-14112, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí SZIF potvrdil.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud shora uvedeným rozsudkem podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), žalobu zamítl.

[5] Městský soud k žalobním námitkám konstatoval, že po zrušení původního rozhodnutí SZIF byl spisový materiál doplněn o listiny předložené Finančnímu úřadu v Písku (výkaz zisku a ztráty ke dni 31. 12. 2010, rozvaha ke dni 31. 12. 2010 a příloha k účetní závěrce) a sdělení Okresní správy sociálního zabezpečení Písek ze dne 16. 3. 2017. Z těchto listinných důkazů SZIF při zjišťování skutkového stavu věci vycházel. Městský soud upozornil, že v případě dokazování listinou je dokazování provedeno založením listiny do spisu, § 51 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podle něhož musí být účastníci vyrozuměni o provádění důkazů mimo ústní jednání, se neuplatní.

[6] Podle městského soudu správní orgány nezaložily své skutkové a právní závěry na závěrech kontrolní zprávy Evropského účetního dvora. Tyto závěry zmínily pouze v rámci popisu historie věci, ke zjištění skutkového stavu však provedly dokazování vlastní. Proto byla irelevantní námitka žalobkyně, že se nemohla s kontrolní zprávou Evropského účetního dvora seznámit a nebyla ani účastníkem řízení, v jehož rámci byla kontrola provedena.

[7] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že žalobkyni nebylo řádně umožněno seznámit se s podklady rozhodnutí, neboť výzva ze dne 26. 4. 2017 nebyla označena správným číslem jednacím a čas poskytnutý žalobkyni k seznámení se spisem byl příliš krátký. Městský soud upozornil, že z výzvy ze dne 26. 4. 2017 bylo jednoznačně seznatelné, že žalobkyně byla vyzvána k vyjádření a nahlížení do spisů, které se týkaly řízení o vrácení dotací v rámci opatření I.1.1.1. Modernizace zemědělských podniků ve výši 13 500 000 Kč a 9 016 000 Kč, zahájených dne 21. 12. 2015. Výzva zároveň výslovně umožňovala sjednání jiného termínu či časového prostoru k nahlížení do spisu. Městský soud zdůraznil, že § 36 odst. 3 správního řádu se uplatní v odvolacím řízení pouze tehdy, pokud jde o podklady rozhodnutí nově pořízené odvolacím správním orgánem. Žalovaný žádné podklady nepořídil, do spisu byl v průběhu odvolacího řízení založen pouze jeden listinný důkaz předložený žalobkyní, nebyl tedy důvod vyzývat ji k seznámení se s podklady rozhodnutí a vyjádření se k nim.

[8] Podle městského soudu nebyla důvodná ani námitka, že dokumenty, na něž správní orgány odkazovaly, nebyly založeny ve správním spisu. Městský soud ze spisu zjistil, že SZIF v období od 16. 3. 2017 do 7. 4. 2017 listiny do spisu založil a žalobkyně se s nimi mohla seznámit (k čemuž byla vyzvána). Žalovaný pak vycházel i z nájemní smlouvy, uzavřené žalobkyní s AGPI, a.s., již žalobkyně přiložila k odvolání. Městský soud tedy nepřisvědčil námitce, že žalovaný nepřihlédl k důkazním návrhům žalobkyně.

pokračování

[9] K námitce porušení zásady legitimního očekávání městský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž jsou za dodržení všech podmínek dotací odpovědní výlučně jejich příjemci. Uzavřením dohody o poskytnutí dotace vzniká příjemci legitimní očekávání, že mu dotace bude vyplacena v souladu s touto dohodou, avšak pouze v případě, že budou splněny všechny stanovené podmínky poskytnutí dotace. Uzavření dohody není ujištěním poskytovatele dotace příjemci, že splnil veškeré podmínky pro poskytnutí dotace. Žalobkyni se od SZIF nedostalo žádného konkrétního ujištění, které je předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání. Poskytovatel dotace je oprávněn i poté, co byly vyplaceny finanční prostředky, prověřit, zda podmínky dotace skutečně byly splněny.

[10] Městský soud nepřisvědčil ani námitce, že platba SZIF byla provedena omylem ve smyslu čl. 7 odst. 3 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. července 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 (dále jen „prováděcí nařízení č. 809/2014“). Podle městského soudu šlo v projednávané věci o dotaci, která se následně ukázala neoprávněnou.

[11] K námitkám směřujícím proti závěrům správních orgánů o skutkovém stavu věci a vyvozených následcích městský soud konstatoval, že skutkový stav prezentovaný správními orgány odpovídá provedenému dokazování. Veškerá činnost žalobkyně v roce 2010 proběhla v posledních dvou dnech tohoto roku, a to v rámci propojených společností, přičemž veškeré platby proběhly hotovostně. Zemědělská činnost žalobkyně v roce 2010 spočívala pouze v tom, že na pozemcích pronajatých od svého jediného společníka (AGPI, a.s.) nechala jinou propojenou společnost (BONAS spol. s r.o.) sklídit trávu kolem hal na chov slepic ve vlastnictví AGPI, a.s.; v návaznosti na to prodala seno AGPI, a.s. Žádnou jinou činnost žalobkyně v roce 2010 nevykonávala, neměla žádné zaměstnance, nedisponovala žádnými stroji, přístroji, zařízeními, dopravními prostředky, inventářem ani hmotným či nehmotným majetkem.

[12] Městský soud přisvědčil žalobkyni v tom, že SZIF ve svém rozhodnutí neuvedl, z jakých podkladů dovodil, že žalobkyně nebyla v roce 2010 vedena jako subjekt obhospodařující půdu ani jako chovatel hospodářských zvířat. Podle městského soudu lze předpokládat, že SZIF tyto skutečnosti zjistil v rámci svého interního přístupu do příslušných evidencí, není však o tom ve spisové dokumentaci založen doklad. Tyto skutečnosti však pro rozhodnutí ve věci nebyly podstatné. Žalovaný vycházel ze skutečnosti, že žalobkyně měla v nájmu pozemky, na nichž realizovala svou činnost. To, že žalobkyně nevlastnila žádná zvířata, bylo zjištěno i z přílohy k účetní závěrce za rok 2010, podle níž neměla žalobkyně žádný majetek.

[13] Důvodnou neshledal městský soud ani námitku, že z účetních výkazů nelze dovozovat nic o konkrétní účetní operaci nebo činnosti, neboť obsahují agregovaná účetní data. Správní orgány totiž z těchto listin zjistily skutečnosti, které z nich bez pochyby zjistit lze: žalobkyně v roce 2010 neměla žádné zaměstnance, nevlastnila žádný majetek (ani ve finančním pronájmu) a nevykonávala žádnou další činnost, než kterou doložila fakturou na prodej sena, neboť veškeré vykázané tržby činily pouze 7000 Kč za prodej sena.

[14] Městský soud souhlasil se závěrem správních orgánů, že žalobkyně uměle vytvořila podmínky pro získání dotace, přičemž podle daných pravidel nelze dotaci poskytnout, pokud podmínky stanovené pro získání dotace byly splněny jen z části nebo zdánlivě anebo

byly uměle vytvořeny a žadatel tak získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami opatření, pravidel či uzavřené dohody o poskytnutí dotace. Žalobkyně byla založena v roce 1998, jejím jediným společníkem od té doby až do června 2011 byla AGPI, a.s. V tomto období byla jejím jediným předmětem podnikání obchodní činnost, konkrétně koupě zboží za účelem jeho dalšího prodeje a prodej. V roce 2009 nevykazovala žádnou činnost (o čemž svědčí účetní závěrka za rok 2010). V roce 2010 vykazovala činnost až ve dvou posledních dnech roku, a to sklizeň sena a jeho prodej se ziskem asi 1000 Kč. Žádnou jinou činnost v tomto roce žalobkyně nevykázala. Až dne 3. 6. 2011 byl do obchodního rejstříku zapsán další předmět činnosti, zemědělská výroba. Dne 10. 6. 2011 byla žalobkyně zapsána do evidence zemědělských podnikatelů a dnem 17. 6. 2011 byli do obchodního rejstříku zapsáni další dva společníci jako mladí začínající zemědělci.

[15] Městský soud se ztotožnil se závěrem správních orgánů, že žalobkyně v roce 2010 fakticky nerealizovala žádnou zemědělskou činnost, transakce provedené v posledních dnech roku měly zjevně formální povahu a jejich jediným cílem bylo naplnit podmínky preferenčního kritéria 1.1. Účelem dotace byla podpora aktivních mladých zemědělců. Žalobkyně v rozhodném období vykazovala pouze jednu činnost (sklizeň poměrně malého množství sena), kterou ani sama nerealizovala, rozhodně tedy nebyla aktivním zemědělcem. Pokud by skutečně vykonávala zemědělskou činnost, musela by být v souladu s § 2f odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, zaevidována. Žalobkyně se však jako podnikatel v zemědělství zaevidovala až dne 10. 6. 2011, tedy krátce před podáním žádosti o poskytnutí dotace (27. 6. 2011). Předmět podnikání žalobkyně v oblasti zemědělské výroby byl do obchodního rejstříku zapsán až dne 3. 6. 2011. Tyto skutečnosti podle městského soudu svědčily o tom, že žalobkyně se v roce 2010 podnikání v zemědělství nevěnovala a uměle vytvořila podmínky pro poskytnutí dotace tím, že na samém konci roku vykazovala sklizeň sena a následný prodej tohoto sena společností, která byla jejím jediným společníkem. Pro získání dotace tak byla použita obchodní společnost, jež nevykazovala téměř žádnou činnost, a byly uměle vytvořeny podmínky, aby tato společnost splnila preferenční kritérium 1.1. (poměr příjmů ze zemědělské prvovýroby), bez jehož splnění by žalobkyně nezískala hodnocení dostatečné pro získání dotace.

[16] Podle městského soudu byl správný rovněž závěr žalovaného, že již sama skutečnost, že žalobkyně tvrdila splnění preferenčního kritéria 1.1. a současně 3.1. přílohy č. 3 pravidel svědčila o tom, že jedno z těchto kritérií bylo splněno pouze zdánlivě, neboť tato kritéria byla ve vzájemném protikladu. Podle správních orgánů žalobkyně splňovala preferenční kritérium 3.1. (žadatel je mladý začínající zemědělec), jelikož oba její jednatele byly osoby mladší 40 let s odpovídajícím vzděláním, jejichž podíl na základním jmění činil 52 % a do evidence zemědělského podnikatele byli zapsáni poprvé v červnu 2011. Žalobkyni bylo možné považovat za mladého začínajícího zemědělce ve smyslu pravidel od 17. 6. 2011 (kdy byli její dva noví společníci a jednatele zapsáni do obchodního rejstříku), není však možné, aby současně splňovala preferenční kritérium 1.1. (podíl příjmů ze zemědělské prvovýroby na celkových příjmech žadatele činí 45 % a více), které se dle přílohy 6 pravidel hodnotí na základě výnosů ze zemědělské prvovýroby za poslední účetně uzavřené období před podáním žádosti o dotaci (v daném případě roku 2010, kdy žalobkyně ještě nesplňovala definici mladého začínajícího zemědělce).

pokračování

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[17] Žalobkyně (stěžovatelka) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností, a to z důvodů, které sama podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., uplatnila však rovněž důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[18] Stěžovatelka namítá, že městský soud se dostatečně nevypořádal s žalobními námitkami. Konkrétně mělo jít o námitku, že kontrolní zpráva Evropského účetního dvora a způsob jejího pořízení odporují čl. 53 prováděcího nařízení č. 809/2014, a proto nemůže sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci. Městský soud podle ní rovněž opomněl, že unijní ani české předpisy neznají ve vztahu k příjemci dotace pojem „supervize“. Další nevypořádanou námitkou mělo být tvrzení, že žalovaný odkazoval na již zrušené předpisy. Podle stěžovatelky se městský soud dostatečně nevypořádal s námitkami týkajícími se postupu SZIF před vydáním rozhodnutí (porušení § 36 odst. 3 správního řádu a zásady legitimního očekávání). Nevypořádanou námitkou měl být rovněž argument, že nový výklad skutečností nelze přičítat k tíži stěžovatelce a že správní orgány upřednostnily interpretaci předložených listin v neprospěch stěžovatelky. Městský soud podle stěžovatelky převzal skutkové závěry správního orgánu a své závěry opřel o hypotetické úvahy.

[19] SZIF podle stěžovatelky nerespektoval zásady dané správním řádem, jeho rozhodnutí nepředcházelo zjišťování skutečného stavu a dokazování. Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že SZIF a žalovaný opřeli své závěry především o obsah kontrolní zprávy Evropského účetního dvora, s níž stěžovatelka nebyla v rozporu s čl. 53 prováděcího nařízení č. 809/2014 seznámena ani neměla možnost se k ní vyjádřit, a o dokumenty obecného charakteru dodatečně založené do spisu, aniž by o tom byla stěžovatelka informována. Kontrolní zpráva Evropského účetního dvora nemůže podle stěžovatelky sloužit jako podklad pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci. V průběhu kontroly ani po ní nebyla kontrolním orgánem EU umožněna stěžovatelce jakákoli participace na podobě kontrolní zprávy. Podle stěžovatelky nepostačuje, že měla možnost seznámit se se zprávou v rámci prvostupňového řízení, správní orgán měl provést dokazování v obdobném rozsahu jako kontrolní orgán EU.

[20] Pokud by SZIF nevycházel z kontrolní zprávy, nemohl by podle stěžovatelky dospět k závěrům, ke kterým dospěl a s nimiž se městský soud ztotožnil. Vyvozovat nesplnění podmínek pro přiznání dotace pouze z výkazu zisku a ztráty k 31. 10. 2010, rozvahy a přílohy k účetní závěrce by bylo spekulativní. Skutkové závěry SZIF a městského soudu se opírají pouze o to, že činnost byla vykázána v malém objemu a na konci účetního období. Obsah rozvahy však nevypovídá o rozsahu veškerého majetku stěžovatelky, nýbrž jen majetku účetně evidovaného. Nezohledňuje ani skutečnost, že stěžovatelka měla v daném období jednatele, který pro ni potřebnou činnost vykonával. Prvovýrobu zajišťovala stěžovatelka i prostřednictvím subdodavatele, takže žádné strojní vybavení nepotřebovala.

[21] Podle stěžovatelky z rozhodnutí SZIF nevyplývá vysvětlení závěru, že neprovozovala zemědělskou prvovýrobu. Tyto závěry podle ní neodpovídají skutečnosti a zjišťování skutkového stavu neodpovídá požadavkům kladeným na dokazování. Z dokumentů naopak vyplývá, že stěžovatelka v daném účetním období vyprodukovala a prodala seno a že objem této výroby činil více než 50 % jejích příjmů. Pravidla nestanoví povinnost, aby příjemce svou činnost vykonával jako evidovaný zemědělec ani aby tak činil prostřednictvím vlastních strojů a zaměstnanců. Stěžovatelka je přesvědčena, že SZIF měl

zdůvodnit, na základě jakých ustanovení považuje zjištěný objem činnosti za natolik zanedbatelný, že jej nelze zohlednit. Dovožovat, že ekonomická činnost stěžovatelky neproběhla jen z toho důvodu, že byla malého objemu a došlo k ní až na konci účetního období, je podle stěžovatelky spekulativní. Takový postup odporuje obecným zásadám trestního práva, které jsou aplikovatelné i ve správním řízení.

[22] Stěžovatelka nesouhlasí se závěrem městského soudu, že žalovaný v odvolacím řízení další dokazování neprováděl a spis nerozšířil o další důkazy. Trvá rovněž na tom, že SZIF před vydáním rozhodnutí porušil § 36 odst. 3 správního řádu a že byla porušena zásada legitimního očekávání. Podle ní jsou naplněny předpoklady rozsudku Soudního dvora EU ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata*, C-414/08 P, ECLI: EU:C:2010:165, pro vznik legitimního očekávání. Údaje, které nyní orgány popisují v napadených rozhodnutích, uvedla stěžovatelka již v žádosti. Nesouhlasí s argumentací městského soudu, že nesplňuje-li žadatel podmínky, není rozhodné, zda tyto skutečnosti existovaly již při uzavírání dohody, nebo vznikly až při realizaci akce. V projednávané věci nejde o to, že by stěžovatelka přestala splňovat podmínky, SZIF pouze nově posoudil tvrzení a listiny již doložené k žádosti o dotaci a přehodnotil jejich dřívější posouzení (aniž by bylo zjištěno, že by listiny neodpovídaly skutečnosti nebo obsahovaly jiné zavádějící údaje).

[23] Stěžovatelka je toho názoru, že SZIF pouze na základě supervize provedené Evropským účetním dvorem dodatečně změnil interpretaci daných pravidel z hlediska podmínek pro přiznání bodových bonifikací jednotlivým žadatelům. Stěžovatelka již v době podání žádosti doložila, že v roce 2010 vyprodukovala zemědělské produkty pouze v objemu jednotek tisíc Kč. SZIF tuto skutečnost následně přehodnotil jako účelové jednání. Z informací již poskytnutých k žádosti o dotaci nelze podle stěžovatelky dovozovat nové skutkové a právní závěry. V této souvislosti stěžovatelka odkazuje na 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, či na § 15 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

[24] Podle stěžovatelky byla dotace poskytnuta omylem, proto se neuplatní povinnost dotaci vrátit. Stěžovatelka opakuje, že rozhodnutí správních orgánů zjevně spočívají jen na novém právním posouzení skutečností již doložených Evropským účetním dvorem, veškeré skutečnosti však SZIF akceptoval tím, že uzavřel dohodu o poskytnutí dotace. Podle stěžovatelky byly postupem správních orgánů porušeny zásady legitimního očekávání a *pacta sunt servanda*.

[25] Stěžovatelka rekapituluje, že správní orgány i městský soud opřely své závěry o informace zjištěné z účetní závěrky (v daném období stěžovatelka neměla zaměstnance, neevidovala v majetku žádné stroje ani zařízení k provozování zemědělské prvovýroby, evidovala závazky vůči AGPI, a.s. ve výši 5000 Kč) a o zjištění učiněná z výpisu z obchodního rejstříku (zemědělská výroba je uváděna až od roku 2011). Závěry SZIF, že stěžovatelka nebyla vedena jako subjekt obhospodařující půdu ani jako chovatel hospodářských zvířat, podle stěžovatelky nevyplývají ze spisu. Ve spisu je naopak založena nájemní smlouva, z níž je patrné, že stěžovatelka byla nájemcem nemovitostí, na nichž seno produkovala. Stěžovatelka namítá, že interpretace použita proti ní je jednostranná a opřená o pouhé domněnky. Z faktu, že k obhospodařování pozemků nevyužívala vlastní zařízení a

pokračování

nástroje, jejichž zůstatková hodnota by překračovala částky odůvodňující jejich evidenci v rozvaze a dalších účetních podkladech, nelze podle ní dovozovat, že pozemky neobhospodařovala.

[26] Spekulativní závěr žalovaného, že produkce byla jen formální a ve skutečnosti nebyla prováděna, se podle stěžovatelky neopírá o žádný důkaz. Nejde o zjištění, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Účetní výkazy obsahují pouze agregovaná účetní data, nelze z nich dovozovat, k jaké konkrétní operaci či k jaké činnosti stěžovatelky se vztahují. Skutečnost, že účetní evidence stěžovatelky neobsahuje údaje o hmotném majetku, nelze považovat za důkaz, že stěžovatelka žádný majetek neměla. SZIF, žalovaný a soud však údaje v účetnictví absolutizují. Snaha SZIF, jehož dokazování bylo jen formální, převzít argumentaci a závěry Evropského účetního dvora, je podle stěžovatelky v rozporu se zásadami správního i trestního řízení v širším smyslu.

[27] Stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[28] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s rozsudkem městského soudu, který se podle něj dostatečně vypořádal se všemi žalobními námitkami. Dále shrnuje podstatná skutková zjištění, z nichž správní orgány dovodily, že účelem prodeje sena bylo formální naplnění preferenčního kritéria 1.1., bez něhož by stěžovatelka nezískala dostatek bodů pro přiznání dotace. Řízení o uložení povinnosti vrátit dotaci bylo zahájeno v návaznosti na supervizi ze dne 12. 5. 2015, v níž byla zohledněna předběžná zjištění Evropského účetního dvora. Shromážděnými podklady bylo podle žalovaného prokázáno, že stěžovatelka v rozhodném období nevlastnila žádná zvířata a neměla žádný majetek ani zaměstnance. Pronájem půdy byl zohledněn – správní orgány nečinily závěr, že činnost uváděná stěžovatelkou vůbec neproběhla, uvedly však řadu okolností prokazujících, že jediným účelem této transakce bylo formální splnění preferenčního kritéria 1.1. Žalovaný je toho názoru, že byly shromážděny podklady prokazující uvedené závěry bez důvodných pochybností.

[29] Stěžovatelka měla podle žalovaného možnost seznámit se s obsahem spisu. K námitce porušení zásady legitimního očekávání žalovaný zdůraznil, že je především odpovědností příjemce dotace, aby poctivě plnil nastavené podmínky. V projednávané věci vše svědčí o tom, že stěžovatelka podřizovala svou činnost nikoli potřebám zajištění vlastní zemědělské produkce, ale výhradně formálnímu splnění podmínek pro přiznání dotace. Žalovaný nesouhlasí s tvrzením, že SZIF měl v době uzavírání dohody k dispozici všechny informace o tom, jakým způsobem byla v rozhodném období vykonávána zemědělská činnost stěžovatelky. Závěr o umělém vytvoření podmínek pro získání dotace nebyl založen pouze na částce příjmů, ale i na dalších okolnostech, které byly zjištěny až v řízení o uložení povinnosti vrátit dotaci.

[30] Podle žalovaného si lze jen těžko představit, že by stěžovatelka provozovala další zemědělskou činnost, která se neodrazila v účetních dokladech a dalších evidencích, které byly podkladem pro vydání rozhodnutí. Žalovaný připouští, že stěžovatelka může vlastnit stroje, zařízení či jiný majetek, který z důvodu uplynutí doby jeho odpisování nemusí být předmětem účetní evidence, ovšem ani vlastnictví takového majetku samo o sobě neprokazuje žádnou činnost. Každá taková činnost má své vstupy a výstupy, které se v účetní evidenci nutně odrazí. Stěžovatelka sama neuvedla žádné další konkrétní činnosti, které měla v rozhodném období provádět.

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[31] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[32] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námítky z úřední povinnosti. K otázce nepřezkoumatelnosti soudních a správních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná též na www.nssoud.cz). Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[33] Absence přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení však nepředstavuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost, pokud soud prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 2. 2015, č. j. 6 As 153/2014-108, či ze dne 4. 3. 2015, č. j. 8 Afs 71/2012-161). Implicitní vypořádání námitek akceptuje rovněž Ústavní soud (viz např. nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, publ. pod č. N 26/52 SbNU 247). Není povinností soudu reagovat a obsáhle vyvracet každou dílčí námitku.

[34] Jak zároveň Nejvyšší správní soud mnohokrát upozornil, funkcí soudního přezkumu není stále dokola podrobně rozvádět jednou již vyřčené – nedává rozumný smysl, aby soud již učiněné závěry znovu opakoval (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, či ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47, nebo nález Ústavního soudu ze dne 10. 11. 2020, sp. zn. III. ÚS 1889/20, publ. pod č. N 210/103 SbNU 174). Městský soud tedy ani v projednávané věci nepochybil, když v situaci, kdy stěžovatelka v některých žalobních bodech v zásadě beze změny opakovala svou odvolací argumentaci, zopakoval závěry žalovaného, s nimiž stěžovatelka kvalifikovaně nepolemizovala.

[35] Nejvyšší správní soud dále podotýká, že vyjma námítky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu stěžovatelka v rozsáhlé, avšak nepřehledné kasační stížnosti opakuje námítky, které již byly obsahem žaloby (a z velké části rovněž odvolání proti rozhodnutí SZIF). Text je pouze formálně upraven či doplněn. Zároveň je nutné upozornit, že až na formální změny tutéž kasační stížnost podala stěžovatelka proti rozsudku městského soudu ze dne 27. 1. 2022, č. j. 5 A 142/2018-49, jehož odůvodnění bylo téměř

pokračování

totožné s odůvodněním rozsudku napadeného v projednávané věci. Rozsudkem ze dne 28. 6. 2023, č. j. 6 Afs 27/2022-39, Nejvyšší správní soud kasační stížnost proti rozsudku městského soudu ze dne 27. 1. 2022, č. j. 5 A 142/2018-49, zamítl. Jelikož stěžovatelka ani po obdržení předchozího rozsudku tohoto soudu nikterak nedoplnila svou kasační argumentaci, Nejvyšší správní soud neshledal žádný důvod pro odchýlení se od svých předchozích závěrů.

[36] Vzhledem k výše uvedenému Nejvyšší správní soud vypořádává zbylé kasační námitky citací svého rozsudku ze dne 28. 6. 2023, č. j. 6 Afs 27/2022-39:

„Stěžovatelka v kasační stížnosti především reprodukuje věcnou argumentaci žaloby, přičemž podstatná část stížných námitek směřuje výhradně proti rozhodnutí SZIF jako správního orgánu I. stupně, případně proti rozhodnutí správních orgánů obou stupňů (či řízení těmito rozhodnutím předcházejícím), bez jakékoli vyjádřené vazby k rozsudku městského soudu. Je nutno zdůraznit, že kasační stížnost je oprávněným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.) a důvody, které v ní lze s úspěchem uplatnit, se musí upínat právě k rozhodnutí krajského soudu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2003, č. j. 6 Ads 3/2003-73. Uvedení konkrétních stížných námitek brojících proti rozhodnutí krajského soudu nelze nahradit zopakováním námitek uplatněných v odvolání nebo v žalobě, neboť odvolací a žalobní námitky směřovaly proti jiným rozhodnutím, než je rozhodnutí přezkoumávané Nejvyšším správním soudem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2007, č. j. 8 Afs 106/2006-58). Není na soudu, aby za stěžovatelku domýšlel, jaké námitky mohla uplatnit, či spekuloval, jak mohly být námitky stěžovatelky myšleny, jestliže tak nebyly formulovány. Námitky stěžovatelky směřující výhradně proti rozhodnutí SZIF jsou nepřípustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

K námitkám směřujícím proti rozsudku městského soudu musí Nejvyšší správní soud též připomenout, že úkolem správních soudů není abstraktní kontrola zákonnosti činnosti správních orgánů (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2020, č. j. 4 Ads 448/2019-44). Správní soudnictví ovládají zásady dispoziční a vigilantibus iura, rozsah a hloubku přezkumu napadených aktů tedy určuje zásadně žalobce, resp. v řízení o kasační stížnosti stěžovatel. Následkem nedostatečně konkrétní či povrchní formulace námitek je projednání takové námitek soudem pouze ve vymezeném obecném či povrchním rozsahu. Stížní námitky směřující proti závěrům městského soudu jsou postaveny na paušálním zpochybňování postupu a závěrů SZIF, žalovaného a soudu bez jakékoli kvalifikované právní polemiky, na niž by Nejvyšší správní soud mohl adekvátně reagovat. Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkumu v rozsahu vymezeném kasační stížností.

Na námitku nedostatečných podkladů rozhodnutí správních orgánů, resp. námitku, že správní orgány opřely své závěry především o kontrolní zprávu Evropského účetního dvora, stěžovatelce odpověděli již žalovaný (str. 6 rozhodnutí žalovaného) a městský soud. Městský soud shrnul, že správní orgány sice ve svých rozhodnutích konstatovaly předběžná zjištění Evropského účetního dvora, nicméně ke zjištění skutkového stavu provedly vlastní dokazování (zejm. odst. 36–37 rozsudku městského soudu), listinné důkazy, které byly podkladem rozhodnutí, byly provedeny v souladu se zákonem a jsou součástí spisu (odst. 36 a 38 rozsudku městského soudu). Součástí správního spisu byla i kontrolní zpráva Evropského účetního dvora, která se týkala kontroly činnosti SZIF při vynakládání finančních prostředků EU a při níž byla provedena kontrolní návštěva u stěžovatelky jako příjemce dotace z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Městský soud též srozumitelně vysvětlil, že v řízení o žalobě proti rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci není námitka, že stěžovatelka nemohla přímo participovat

na podobě kontrolní zprávy Evropského účetního dvora, relevantní (odst. 37 rozsudku městského soudu).

Pokud jde o námitku porušení práva vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, městský soud konstatoval, že stěžovatelka byla před vydáním rozhodnutí SZIF dne 26. 4. 2017 vyzvána k vyjádření se k podkladům rozhodnutí, tuto možnost však nevyužila. Výzvou sice SZIF vyzýval k nahlížení v konkrétnímu termínu, zároveň však výslovně připouštěl možnost domluvit si jiný termín.

Ze spisu nevyplývá, že by se stěžovatelka pokusila o domluvu nahlédnout v jiném termínu, resp. v delším časovém horizontu, a správní orgán jejímu požadavku nevyhověl. Ani sama stěžovatelka nic takového netvrdí. Ze spisu dále vyplývá, že v odvolacím řízení stěžovatelka doložila nájemní smlouvu uzavřenou se společností AGPI, a.s. dne 8. 3. 2010. Městský soud neshledal vadu řízení v tom, že stěžovatelka nebyla vyzvána o provádění důkazu listinou mimo ústní jednání, neboť šlo o listinu předloženou stěžovatelkou. Vzhledem k tomu, že v případě doložené nájemní smlouvy šlo o listinný důkaz předložený stěžovatelkou a žádné další podklady v odvolacím řízení prováděny nebyly, žalovaný stěžovatelku k vyjádření se k podkladům rozhodnutí nevyzýval (odst. 41 a 42 rozsudku městského soudu).

Nejvyšší správní soud shledal v tomto postupu žalovaného sice pochybení, nejde však o vadu řízení, jež by odůvodňovala kasační zásah soudu. Účastník řízení sice má právo být vyzvána o provedení dokazování mimo ústní jednání (§ 51 odst. 2 správního řádu) a má též právo vyjádřit se k podkladům rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu), přičemž toto právo se uplatní i v řízení odvolacím, ve správním soudnictví je však podstatné, zda namítaná vada mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí. Jak zdůraznil městský soud, nájemní smlouvu, která byla jediným novým důkazem v odvolacím řízení, doložila sama stěžovatelka, a její obsah tedy znala. Nešlo tedy o situaci, kdy se ve správním spise nalézaly podklady, o nichž účastník řízení neměl povědomí (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 16/2008-90, nebo ze dne 23. 3. 2011, č. j. 8 As 40/2010-59). V takové situaci opomenutí či nesprávná aplikace § 36 odst. 3 správního řádu nemá vliv na zákonnost rozhodnutí správního orgánu, neboť podstata práva zaručeného v § 36 odst. 3 správního řádu není zasažena.

Stěžovatelka dále setrvala na nesouhlasu se závěrem, že nebyla aktivním zemědělcem. I s touto námitkou se žalovaný a městský soud již vypořádali. Žalovaný mj. shrnul, že stěžovatelka byla do Evidence zemědělského podnikatele zapsána dne 10. 6. 2011 (bezprostředně před podáním žádosti o dotaci dne 27. 6. 2011), seno stěžovatelka získala nákupem služby (sklizně sena), nejednalo se tak o vlastní produkci ze zemědělské výroby, a tedy o prvovýrobu, veškeré činnosti, jimiž stěžovatelka dokládala tvrzenou zemědělskou činnost v roce 2010, proběhly v posledních dnech období rozhodného z hlediska splnění preferenčního kritéria, a to výhradně v rámci propojených společností a v hotovosti, z uvedených činností stěžovatelka dosáhla zisk 1000 Kč, žádnou jinou činnost v rozhodném období stěžovatelka nevykonávala (str. 8-10 rozhodnutí žalovaného). Žalovaný vyhodnotil, že činnost vykázaná stěžovatelkou v rámci tvrzené zemědělské výroby se svým charakterem, rozsahem a strukturou míjí s účelem preferenčního kritéria 1.1., jímž je podpora aktivních zemědělců. Společnost AGPI, a. s. zaktivněním společnosti AGPI Vajax spol. s r. o. uměle vytvořila podmínky, aby získala financování z veřejných zdrojů. V předchozím roce 2009 stěžovatelka neměla žádné příjmy ani výdaje, zisk 1000 Kč v roce 2010 nepostačuje k běžnému fungování podniku; neaktivní společnost byla použita pro získání dotace. Žalovaný proto dospěl k závěru, že stěžovatelka podmínky preferenčního kritéria „Podpora aktivních zemědělců“ vytvořila uměle a tyto podmínky splnila pouze zdánlivě, čímž došlo k porušení kapitoly 3 písm. k) obecné části Pravidel (str. 10 rozhodnutí žalovaného). Toto

pokračování

posouzení přezkoumal i městský soud, přičemž dospěl ke stejnému závěru jako žalovaný (zejména odst. 54 rozsudku městského soudu).

Správní orgány ani soud neučinily závěr, že ekonomická činnost stěžovatelky v roce 2010 vůbec neproběhla, jak stěžovatelka namítá, dospěly však k závěru, že realizovaná činnost měla jediný účel, a to formální naplnění podmínek preferenčního kritéria v souvislosti s žádostí o dotaci.

Nejvyšší správní soud se s výše uvedeným posouzením skutkových zjištění ztotožňuje a souhlasí též se závěrem městského soudu, že skutečnosti, z nichž správní orgány vycházely, mají oporu ve spisu, a skutkový stav tak odpovídá provedenému dokazování. K námitce, že účetní listiny obsahují agregovaná data a odrážejí pouze ekonomické a daňové aspekty, městský soud vysvětlil, že správní orgány z listin zjistily informace, které listiny opravdu obsahují, a že tyto skutečnosti nebyly posuzovány nijak izolovaně (odst. 51 rozsudku městského soudu). Nejvyšší správní soud souhlasí, že všechny zjištěné skutečnosti a shromážděné důkazy v souhrnu konsekventně vedou k závěru o účelovosti vykázané činnosti stěžovatelky v roce 2010. Námitce, že závěry správních orgánů a městského soudu jsou založeny na domněnkách či spekulacích, Nejvyšší správní soud nepřisvědčil.

Stěžovatelka dále namítala, že byly naplněny předpoklady pro to, aby se mohla dovolávat ochrany svého legitimního očekávání. I s touto námitkou se žalovaný (str. 10 rozhodnutí žalovaného) i městský soud již vypořádali. Městský soud shrnul závěry relevantní judikatury Nejvyššího správního soudu i Soudního dvora Evropské unie (včetně rozsudku ve věci Sviluppo Italia Basilicata proti Komisi, jehož se stěžovatelka bez bližšího odůvodnění v kasační stížnosti dovolávala) a vyhodnotil, že stěžovatelce se nedostalo žádného konkrétního ujištění, které je předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání (odst. 43-45 rozsudku městského soudu). Závěr, že stěžovatelce nemohlo vzniknout legitimní očekávání pouze na základě skutečnosti, že SZIF uzavřel se stěžovatelkou dohodu o poskytnutí dotace, je v souladu s judikaturou. Stejně tak je v projednávané věci přiléhavý argument, že žadatel o dotaci si musí být vědom toho, že pokud nesplňuje podmínky stanovené pro dotaci, může po něm být požadováno vrácení dotace, pokud nesplnění podmínek po vyplacení dotace vyjde najevo (srov. rozsudek Nejvyššího správní soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 6 Afs 274/2015-36). Stěžovatelce nebylo poskytnuto žádné aktivní oprávněné ujištění v souladu s právními normami, jež by mohlo založit její legitimní očekávání, že veškeré stanovené podmínky pro přiznání dotace splnila.

Jestliže SZIF dospěl k závěru, že žádost stěžovatelky akceptoval v rozporu se stanovenými podmínkami dotace, byl povinen svůj postup revidovat [§ 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském a intervenčním fondu, čl. 63 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1306/2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008]. Praxe, již se stěžovatelka dovolává, by jí poskytla neoprávněnou výhodu. Takovému jednání nemůže být poskytnuta ochrana na základě tvrzeného legitimního očekávání.

Úprava v čl. 73 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 (výjimky ze snížení a vyloučení platby) či § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel (který se vztahuje na odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci), na niž stěžovatelka odkázala v souvislosti se svou argumentací, že již v žádosti o dotaci uvedla údaje o své zemědělské produkci, se na posuzovaný případ nevztahuje. Nic tedy nemění na závěru, že poskytovatel dotace je oprávněn i poté, co byly vyplaceny finanční prostředky, prověřit, zda podmínky dotace byly skutečně splněny, a naopak žadatel o dotaci si musí být vědom toho, že pokud nesplňuje podmínky stanovené pro dotaci, může po něm být požadováno vrácení dotace, pokud nesplnění podmínek po vyplacení dotace vyjde najevo.

Nejvyšší správní soud v projednávané věci neshledal důvodnou ani námitku, že povinnost vrátit dotaci se neuplatní, pokud platba byla poskytnuta omylem. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem městského soudu, že od mylné platby je třeba odlišovat výplatu neoprávněně poskytnuté dotace.“

IV.

Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud tedy neshledal ani nyní posuzovanou kasační stížnost stěžovatelky důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[38] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud náhradu nákladů nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 29. února 2024

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu