



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Jany Jurečkové a Mgr. Andrey Veselé ve věci

žalobce

Zemědělské družstvo Merklín u Přestic
IČO 00117862, se sídlem Družstevní 276, 334 52 Merklín
zastoupený JUDr. Danielem Balounem, advokátem
se sídlem Václavská 12, 339 01 Klatovy

proti

žalovanému

Ministerstvo zemědělství
se sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2022, č. j. MZE-48759/2022-13111,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobce brojí proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 8. 2022, č. j. MZE-48759/2022-13111 (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „Fond“) ze dne 17. 2. 2022 č. j. SZIF/2022/0157933 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla zamítnuta žádost žalobce o dotaci (dále jen „žádost o dotaci“) v rámci dotačního programu 20.E „*Zlepšení životních podmínek v chovu vykrmovaných býků pro sledované období 2021*“ (dále jen „dotační program“), která je poskytována podle Zásad, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací pro rok 2021 na základě § 1, § 2 a § 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství (dále jen „zákon o zemědělství“), č. j. MZE-37573/2021-18131 (dále jen „Zásady“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobce v žalobě uvedl, že dne 27. 5. 2021 nahrál a odeslal v Portálu farmáře žádost o dotaci pro sledované období dotačního roku 2021 na výše uvedený dotační program. Žalobce dále dne 1. 11. 2021 nahrál a odeslal na Portálu farmáře formulář s doklady prokazujícími nárok na dotaci. Formulář s doklady byl podán včas, neboť termín pro jeho podání byl u předmětného dotačního programu stanoven Zásadami od 1. 10. 2021 do 31. 10. 2021, přičemž konec termínu připadl na neděli, a proto je podle části A čl. 1 písm. b) Zásad posledním dnem lhůty pondělí jako nejbližší příští pracovní den.
4. Dále uvedl, že zatímco správní orgány posoudily vlastní žádost o dotaci jako podanou, formulář s doklady prokazujícími nárok na dotaci posoudily jako nedodaný. Žalobci není známo, z jakého důvodu u formuláře nedošlo k vykázání doručení Fondu, když u obou podání postupoval stejně. Jelikož žalovaný vyloučil technickou poruchu na straně Fondu, zbývá zřejmě technická porucha na straně žalobce.
5. Dle žalobce je nesporné, že formulář s doklady na Portál farmáře v termínu nahrál. Z napadeného rozhodnutí jednoznačně plyne, že Fond má předmětný formulář s doklady k dispozici a má k nim přístup. Otázka formálního statusu formuláře, resp. jeho označení v informačním systému, je pro podstatu věci irelevantní, stejně jako je irelevantní sugestivní komentář, že jde o rozpracované podání, které je možné ještě měnit. Podstatné je, že formulář s doklady má Fond k dispozici a má k dokladům přístup. Pokud se předmětný formulář nahráním do informačního systému Portál farmáře ocitl ve sféře dispozice Fondu, je nutno na takovou písemnost hledět jako na doručenou, byť doručení nebylo formálně vykázáno. K tomu žalobce odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 1. 2008 č. j. 29 Odo 805/2006.
6. Žalobce dále namítl, že není možné, aby Fond rozhodl o zamítnutí žádosti z důvodu její neúplnosti bez toho, aniž by žalobce předem vyzval k odstranění vad. Povinnost vyzvat žadatele k odstranění vad podání vyplývá z § 3 odst. 4 zákona o zemědělství. Žalovaný se v neprospěch žalobce důsledkům tohoto ustanovení vyhnul citací Zásad a konstrukcí, že formulář s doklady je samostatné podání. Tento výklad ale neodpovídá nadřazenému zákonu, který v uvedeném ustanovení hovoří o „žádosti“ a o povinnosti

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odstranit její vady. Formulář s doklady prokazujícími nárok na dotaci je pouze přílohou žádosti, která byla podána již 1. 9. 2020. Pokud správní orgán posoudil přílohu, tj. formulář s doklady, jako nedodanou, měl zákonnou povinnost vyzvat žalobce k odstranění její neúplnosti. Až po marném uplynutí poskytnuté lhůty by bylo možno uvažovat o neodstranitelnosti vady. K tomuto zákonnému postupu však nedošlo. Obdobnou povinnost stanoví § 37 odst. 3 správního řádu.

7. Žalobce tak požaduje zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.
8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 20. 12. 2022 poukázal na to, že žalobce nemohl při podání formuláře postupovat stejně jako při podání žádosti o dotaci, neboť zatímco žádost o dotaci byla řádně podána a doručena Fondu, v případě formuláře s doklady k doručení nedošlo. Kdyby žalobce formulář s doklady skutečně odeslal, byl by Fond o jeho doručení následně informován „Potvrzením o přijetí“, stejně jako tomu bylo v případě žádosti o dotaci. K takovému potvrzení však nedošlo. Z toho je zjevné, že žalobce v případě formuláře neučinil poslední krok, tj. odeslání připraveného podání.
9. Žalovaný označil za mylnou domněnku žalobce, že Fond měl předmětný formulář k dispozici. Fond se s obsahem rozpracovaných podání nemůže seznámit a z Portálu farmáře může zjistit pouze to, že žadatel má rozpracované podání, avšak nemá do něj přístup. Obsah podání v rozpracované verzi je zcela závislý na žadateli, který ho může upravovat až do doby jeho odeslání, tedy než klikne na tlačítko „Podat žádost“. Žadatel se v této fázi může také rozhodnout formulář vůbec neodeslat, například když zjistí, že nebude schopen plnit povinnosti, které jsou s odesláním formuláře či dotací jako takovou spojeny.
10. Žalobcem uváděný rozsudek Nejvyššího soudu na projednávanou věc dle žalovaného vůbec nedopadá. Zabývá se totiž otázkou doručení písemnosti v případě, že písemnost byla řádně odeslána, avšak adresát si ji nepřevzal v úložní době, ač tak učinit mohl. Nejvyšší soud v rozsudku také konstatoval, že písemnost se ocitne ve sféře dispozice druhého účastníka tím, že tento účastník získá možnost seznámit se s jejím obsahem. Fond se však s obsahem podání žadatele učiněným přes Portál farmáře může seznámit teprve ve chvíli, kdy žadatel formulář s doklady odešle Fondu. I kdyby se Fond mohl seznámit s neodeslaným podáním žalobce, nemohl by předjímat, že se jedná o definitivní verzi dokumentů, které chtěl žalobce odeslat. Pokud by Fond předjímal vůli žadatele odeslat podání ve verzi, která nemusí být definitivní, mohl by žadatel následně oprávněně namítat, že podání v této podobě odeslat nechtěl, popřípadě že je nechtěl odeslat vůbec. Rozpracované podání není závazné ani pro žadatele, ani pro Fond.
11. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013 č. j. 4 As 141/2013-28, v němž soud vyslovil, že „*povinností správního orgánu hodnotit podání podle jeho obsahu (...) rozhodně neznamená, že by správní orgán měl oprávnění nebo dokonce povinnost bez dalšího podsouvat účastníkovi řízení tvrzení, námítky, návrhy nebo argumenty, které jeho podání vůbec neobsahuje. Právě naopak, účastník řízení musí ve svém podání co nejjednoznačněji vyjádřit, čeho se domáhá; vyvstanou-li správnímu orgánu pochybnosti o obsahu nebo účelu podání, musí podatele vyzvat k odstranění vad podání.*“ Analogicky je nutno dojít k závěru, že stejně jako správní orgán nemůže podsouvat účastníku řízení návrhy, které jeho podání neobsahuje, není také oprávněn podsouvat účastníku řízení vůli odeslat rozpracované podání. Po správním orgánu nelze také spravedlivě požadovat, aby u

žadatele aktivně ověřoval, zda jeho rozpracované podání, navíc v poslední den lhůty stanovené Zásadami, hodlá žadatel také odeslat.

12. Ke druhé žalobní námitce žalovaný uvedl, že formulář s doklady není přílohou žádosti, ale samostatným podáním. Přílohou žádosti o dotaci může být například hypotetický scénář, povolení k činnosti, doklad o členství, prokázání užívacího práva k nemovitosti apod. Konkrétně pak žalovaný odkázal na čl. 6-9 dotačního programu 13 části B Zásad, jež zcela jednoznačně rozlišují mezi přílohou žádosti o dotaci na straně jedné a formulářem s doklady prokazujícími nárok na dotaci na straně druhé. Obojí je podáváno v různých termínech. Poukázal též na systematické uspořádání části A Zásad, která v čl. 1 upravuje obecné podmínky pro podání žádosti, přičemž v písm. e) hovoří rovněž o „povinných přílohách žádosti“. Naopak formulář s doklady je samostatně upraven v čl. 4 části A Zásad.
13. Dodal, že tento princip, tedy určitá „dvoufázovost“ řízení, je pro oblast dotací typický a je zakotven i v řadě obecně závazných právních předpisů, například v § 22 odst. 3 a 5 a § 23 odst. 3 a 5 ve spojení s § 32 odst. 6 nařízení vlády č. 50/2015 Sb., o stanovení některých podmínek přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, nebo též v § 6 odst. 6 a 7 nařízení vlády č. 43/2018 Sb., o podmínkách poskytování plateb pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními a o změně některých souvisejících nařízení vlády, a dále i v § 12 odst. 11 písm. b) 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. Ve všech těchto případech podává žadatel nejprve žádost o dotaci (s povinnými přílohami) a až následně ve stanovené lhůtě předkládá doklady k prokázání nároku na dotaci. Tyto doklady jsou brány jako samostatná podání a zmeškání lhůty pro jejich doložení je bez dalšího důvodem pro zamítnutí žádosti.
14. Žalovaný uzavřel, že při podání formuláře s doklady prokazujícími nárok na dotaci došlo k pochybení na straně žalobce a formulář s doklady prokazujícími nárok na dotaci nebyl Fondu ani odeslán, ani doručen. Tvrzení žalobce, že Fond postupoval nezákonně a nevyzval ho k odstranění vad podání, nemá oporu v Zásadách ani v relevantních ustanoveních obecně závazných právních předpisů. Žalovaný tedy navrhl zamítnutí žaloby.
15. Žalobce ve sdělení ze dne 14. 1. 2023 nesouhlasil, aby bylo ve věci rozhodnuto bez nařízení ústního jednání.

III.

Posouzení žaloby

16. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a splňuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), přitom vycházel ze skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí.
17. Městský soud v Praze nejprve uvádí příslušnou právní úpravu, ze které při svém rozhodování vycházel.
18. Podle § 2d odst. 2 zákona o zemědělství *programy provádí Fond na základě ministerstvem vydaných zásad, s výjimkou provádění podpor genetických zdrojů, které provádí ministerstvo nebo jím pověřená osoba.*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

19. Podle § 3 odst. 4 zákona o zemědělství *je-li žádost neúplná nebo obsahuje-li nepravdivé údaje, příslušný orgán ji vrátí žadateli do 30 dnů ode dne jejího doručení spolu s uvedením vad podání a s výzvou a lhůtou k jejich odstranění, nejde-li o vady svojí povahou zjevně neodstranitelné. Nedojde-li k odstranění vad žádosti do stanovené lhůty, příslušný orgán ji zamítne.*
20. Soud nepřisvědčil námitce, že otázka formálního statusu formuláře s doklady prokazujícími nárok na dotaci je pro podstatu věci irrelevantní. Mezi stranami je nesporné, že žalobce formulář s doklady v Portálu farmáře vytvořil, resp. nahrál do příslušného informačního systému, avšak k doručení tohoto formuláře a přiložených dokladů Fondu již nedošlo. Ničím nepodložené a pro posouzení věci navíc nepodstatné je žalobcovo tvrzení, že Fond má (měl) předmětný formulář k dispozici již v té fázi, kdy byl tento formulář žalobcem do systému vložen a byl tzv. připraven k podání.
21. Je nepochybné, že doklady, které žadatel o dotaci příslušnému orgánu předkládá, se musí do dispozice tohoto orgánu prokazatelně dostat. V Portálu farmáře je za tímto účelem vytvořena vcelku srozumitelná ikona (tlačítko) „Podat žádost“, po jejímž stisknutí teprve je proces doručení dokumentů do disponibilní sféry Fondu završen. Jak vyplývá z printscreenu obrazovky Portálu farmáře, který je součástí správního spisu, doklady prokazující nárok na dotaci byly žalobcem do systému nahrány a zůstaly v režimu tzv. rozpracovaných podání, která jsou připravena k podání. Z uvedené listiny lze též seznat, že Portál farmáře poskytuje Fondu pouze informaci, že žadatel vytvořil podání, nedává mu však již do rukou nástroj (například formou náhledu do podání), prostřednictvím kterého by se mohl seznámit s konkrétním obsahem podání. Fondu je tedy zpřístupněna pouze informace, že žadatel do systému nahrál podání – blíže nespecifikované dokumenty v návaznosti na předtím podanou žádost o dotaci.
22. Soud v této souvislosti souhlasí se žalovaným, že funkce zpřístupňující Fondu obsah vytvořených, avšak dosud neodeslaných dokumentů by byla v zásadě nadbytečná, neboť správní orgán nemůže za žadatele, který má možnost své podání před jeho odesláním měnit a opravovat, předjímat, zda se jedná o konečnou verzi podání, která má být Fondu závazně předložena. K tomu soud dodává, že možnost úpravy (změny) formuláře s doklady prokazujícími nárok na dotaci vyplývá z „Příručky pro žadatele o zemědělské národní dotace k elektronickému podání žádosti o dotaci, prokázání nároku na dotaci pro rok 2021“ (uvedená příručka je součástí správního spisu), a nejedná se tak o *sugestivní komentář* žalovaného, jak namítá žalobce.
23. Za zcela nepřiléhavý považuje soud odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 1. 2008 sp. zn. 29 Odo 805/2006. V tomto rozsudku se Nejvyšší soud zabýval otázkou, zda nastanou (hmotněprávní) účinky doručení zásilky (doručované provozovatelem poštovních služeb), kterou si adresát v úložní době nevyzvedl. Dovodil, že není nezbytné, aby si adresát takovou zásilku vyzvedl neboli aby se reálně seznámil s jejím obsahem, neboť podstatné je (toliko) to, že se tato zásilka, resp. doručovaná písemnost, ocitla ve sféře dispozice adresáta. V nyní posuzované věci se však obsah žalobcem vložených dokumentů žalovanému (Fondu) nezobrazil, neboť Portál farmáře takovou funkcionalitu do systému nezačlenil. I pokud by měl Fond hypoteticky přístup k obsahu dokumentů připravených k podání, neměnila by tato skutečnost nic na tom, že žadatel je povinen formulář řádně odeslat, tj. učinit finální krok pro podání formuláře s doklady prokazujícími nárok na dotaci.
24. Žalobce si rovněž musel být vědom toho, jakým způsobem má formulář s doklady Fondu doručit. V žalobě v této souvislosti výslovně uvedl, že „*u obou podání, jak ohledně žádosti, tak*

ohledně dokladů, postupoval stejně“. Žalobce tedy musel vědět nejen to, že podání je třeba po jeho vložení do systému (aktivně) odeslat, ale i to, že Portál farmáře generuje potvrzení o přijetí podání. Měl-li žalobce za to, že formulář s doklady řádně odeslal, je s podivem, že nepostrádal doklad potvrzující přijetí těchto písemností Fondem. Jinými slovy řečeno, pokud žalobce Fondu neavizoval případné problémy s odesláním formuláře s doklady, jeví se jeho tvrzení o technické poruše, ať již na straně žalobce či na straně Portálu farmáře, jako pouhá spekulace bez racionálního podkladu.

25. Soud nepřisvědčil ani námitce, že žalovaný (Fond) měl postupem podle § 3 odst. 4 zákona o zemědělství žalobce vyzvat k odstranění vad žádosti o dotaci. Soud se v tomto směru ztotožňuje s názorem žalovaného, že ze systematického členění a popisu obecných podmínek pro poskytování dotací v části A Zásad jednoznačně vyplývá, že žádost o dotaci je samostatným podáním odlišným od dokladů prokazujících nárok na dotaci. V čl. 1 části A Zásad, který upravuje obecné podmínky podání žádosti o dotaci, se hovoří o povinných přílohách k žádosti o dotaci. Naproti tomu podmínka doložení dokladů prokazujících nárok na dotaci je uvedena až v čl. 4 části A Zásad a z ničeho nelze dovozovat, že jde o přílohu žádosti o dotace zmiňovanou v čl. 1 části A Zásad.
26. Poukázat lze rovněž na část 20.A, bod A) Zásad, v níž je konstatováno, že „Pokud žadatel nepodá řádně a včas Žádost o dotaci pro sledované období dotačního roku, nemůže podat Formulář s doklady prokazujícími nárok na dotaci a dotace mu tak nebude poskytnuta“. V žádosti o dotaci je přitom možné přidat/změnit podprogram jen do 30. 9. 2020, zatímco termín pro podání formuláře s doklady je stanoven (až) od 1. 10. 2021, neboli je zjevné, že předložení dokladů prokazujících nárok na dotaci je dalším logicky nutným, avšak věcně odděleným krokem, který navazuje na včas podanou žádost o dotaci.
27. V tomto kontextu též nelze přehlížet, že ustanovení § 3 odst. 4 zákona o zemědělství upravuje lhůtu (30 dní od doručení žádosti o dotaci), ve které je správní orgán povinen vyzvat žadatele k odstranění vad podání. I z tohoto pohledu je nutno vnímat žádost o dotaci jako prvotní samostatné a na formuláři s doklady nezávislé podání, kterým je zahájeno vlastní řízení o dotaci. Řečeno jinak, Fond nemohl žalobce vyzývat k odstranění vad žádosti také proto, že lhůta pro podání formuláře s doklady začala běžet až více než rok po uplynutí lhůty k podání žádosti o dotaci.
28. Dvoufázovost řízení, na kterou poukazuje žalovaný, vychází z podstaty dotací, kdy je po podání žádosti o dotaci nutno následně prokázat, že žadatel ve sledovaném období skutečně splnil podmínky stanovené pro poskytnutí dotace. Formulář s doklady prokazujícími nárok na dotaci je tedy dílčím podáním učiněným až v průběhu řízení o dotaci, jehož smyslem je doložit, že žadatel splnil věcná kritéria pro poskytnutí dotace. *Obiter dictum* lze souhlasit i se závěrem žalovaného, že jakákoli výzva adresovaná žalobci by nemohla splnit svůj účel, neboť formulář s doklady byl na Portál farmáře vložen až poslední den lhůty, v níž jediné bylo možné nárok na dotaci doložit.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Soud tedy ze shora uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
30. Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 7 s. ř. s. rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 28. února 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.

předseda senátu