



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **Bylinné kapky, s.r.o.**, IČO: 283 50 090
se sídlem Viničné Šumice č. p. 376
zastoupená advokátem Mgr. Pavlem Procházkou
se sídlem Lidická 26, Brno

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2023, č. j. MZE-32411/2023-14112

takto:

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení shora specifikovaného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 26. 10. 2022, č. j. SZIF/2022/0663209 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla ukončena administrace žádosti žalobkyně o dotaci na projekt „Výstavba výrobní doplňků stravy – Bylinné kapky s.r.o.“ (dále jen „Projekt“) podané v rámci Programu rozvoje venkova za období 2014–2020 (dále jen „Program“), operace 4.2.1 Zpracování a uvádění na trh zemědělských produktů.
2. Ze správního spisu soud zjistil, že žalobkyně podala žádost o dotaci dne 12. 10. 2015 (dále jen „žádost“). V rámci Projektu s požadovanou dotací ve výši 3 244 000 Kč (předpokládaná

investice 9 800 000 Kč) hodlala postavit a vybavit technologiemi výrobu bylinných tinktur určených k lidské spotřebě jako doplněk stravy. SZIF ukončil administraci žádosti oznámením ze dne 16. 3. 2016, č.j. SZIF/2016/0169139 (dále jen „Oznámení“). Proti Oznámení podala žalobkyně odvolání, na něž SZIF reagoval přípisem ze dne 25. 4. 2016, č.j. SZIF/2016/0281177 (dále jen „Přípis“), v němž setrval na stanovisku, že žádost nesplňuje Specifické podmínky Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu. Dopisem ze dne 25. 4. 2016 požádala žalobkyně žalovaného o přezkum Přípisu. Ten však žalobkyni dopisem ze dne 26. 7. 2016, č.j. 31546/2016-MZE-14112 sdělil, že její žádosti nelze vyhovět. Proti uvedenému dopisu se žalobkyně bránila správní žalobou, která byla usnesením Městského soudu v Praze ze dne 29. 9. 2017, č.j. 3 A 175/2016–48 odmítnuta. Ke kasační stížnosti žalobkyně byl rozsudek Městského soudu v Praze potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2018, č.j. 10 Afs 339/2017-48. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku konstatoval, že dopis nebyl rozhodnutím. Žalobkyně se však mohla proti Oznámení bránit odvoláním. SZIF následně předal odvolání žalovanému, který Oznámení rozhodnutím ze dne 17. 8. 2022, č.j. MZE-49494/2022-14112 zrušil a vrátil věc SZIF k novému projednání.

3. SZIF následně vydal prvostupňové rozhodnutí, kterým opět rozhodl o ukončení administrace žádosti s tím, že došlo k porušení kap. 6 bodu 7 Specifických podmínek Pravidel. Doplněk stravy ve formě bylinných kapek s obsahem ethanolu převyšujícím 0,5 % obj., resp. výrobek sestávající z rostlinných či bylinných výtažků mající charakter potravinového doplňku, obsahuje-li ethanol a je-li užíván v malém množství, se zařazuje do čísla 2208 Harmonizovaného systému popisu a číselného označování zboží (dále jen „HS“), jelikož se dle nomenklatury celního sazebníku jedná o „lihový nápoj“ tohoto čísla. SZIF vyšel ze Sjednocujícího stanoviska Generálního ředitelství cel, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva zemědělství ze dne 14. 3. 2014, č.j. 3263-5/2014-900000-231 (dále je „Stanovisko“). Dle kap. 6 bodu 7 ve spojení s Přílohou č. 13 Specifických podmínek Pravidel lze podpořit jen projekt, který se týká výroby potravin, přičemž výrobní proces se musí týkat zpracování a uvádění na trh výrobků uvedených v příloze I Smlouvy o fungování EU (dále jen „Příloha I“ a „SFEU“) a rovněž výstupní produkt musí být v Příloze I uveden. S odkazem na popis zboží kapitoly 2208 HS v Příloze I dovodil, že v jejím rámci je možno podpořit pouze čistý líh získaný ze zemědělských produktů, což produkty žalobkyně, které jsou předmětem Projektu, být nemohou. Jejich součástí jsou aktivní látky z bylin a používaný líh není produktem žalobkyně, ale je nakupován.
4. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí shrnul odvolání žalobkyně a vyjádřil se k odvolacím námitkám. Shledal procesní pochybení v tom, že SZIF nepostupoval dle § 36 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), když žalobkyni neumožnil seznámit se s podklady pro vydání rozhodnutí a vyjádřit se k nim. Žalovaný tak tedy učinil sám a měl za to, že tím došlo k nápravě procesního pochybení SZIF.
5. Žalovaný konstatoval, že dle kap. 6 odst. 7 Specifických podmínek Pravidel lze dotaci poskytnout výhradně na projekty, které se týkají zpracování a uvádění na trh surovin/výrobků dle Přílohy I, což je upřesněno v příloze č. 13 Specifických podmínek Pravidel. Žalobkyně žádala o dotaci na vybudování výrobní doplňků stravy – bylinných lihových tinktur (kapek), které jsou složeny zejména z lihu a z extraktu z léčivých rostlin, případně mohou obsahovat glycerin. Správní orgány a žalobkyně jsou tedy ve shodě, že předmětné tinktury mají být zařazeny v čísle 2208 HS. Dle kapitoly 6 odst. 7 Specifických

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

podmínek Pravidel a Přílohy I lze dotaci poskytnout na „*Etylalkohol denaturovaný či nedenaturovaný, o jakémkoliv obsahu alkoholu, získávaný ze zemědělských produktů uvedených v příloze I, vyjma destilátů, likérů či jiných lihových nápojů a složených lihových přípravků (tzv. koncentrované extrakty) pro výrobu alkoholických nápojů*“. Je tedy rozhodné, zda jsou bylinné lihové tinktury uvedeny v Příloze I. Jde o seznam produktů, které jsou zahrnuty do společné zemědělské politiky, tedy produkty, kterými se dle čl. 38 odst. 1 SFEU rozumějí produkty rostlinné a živočišné výroby a rybolovu, jakož i výrobky po prvotním zpracování, které mají s těmito produkty přímou souvislost. Dle čl. 38 odst. 3 SFEU jsou tyto přímo uvedeny v seznamu v Příloze I. Jde o produkty identifikované pomocí HS. Číslo HS 2208 je v Příloze I označeno jako „ex 2208“ čísla bruselské nomenklatury. Proto do seznamu dle Přílohy I patří výhradně výslovně uvedené produkty a pouze na ně lze poskytnout dotaci. Je-li totiž před číselným kódem uvedeno „ex“ (pouze vybrané), jsou v Příloze I uvedeny pouze produkty odpovídající současně kódu a slovnímu pojmu. V 2208 HS je to tedy etylalkohol denaturovaný či nedenaturovaný, o jakémkoliv obsahu alkoholu, získávaný ze zemědělských produktů uvedených v Příloze I. Z tohoto druhu zboží jsou pak ze seznamu vyloučeny destiláty, likéry a jiné lihové nápoje a složené lihové přípravky (tzv. koncentrované extrakty) pro výrobu alkoholických nápojů. Žalovaný se tedy ztotožnil s názorem SZIF, že v rámci 2208 HS je možné podpořit výhradně čistý etylalkohol, jehož výroba není předmětem žádosti. Tím jsou bylinné tinktury, které nelze považovat za čistý etylalkohol, neboť obsahují minimálně extrakty z bylin a někdy také glycerol. Etylalkohol navíc není ani předmětem Projektu (není produktem výroby žalobkyně), a tím není ani pořízení technologií na jeho výrobu. Není tedy pravdou, že výrobek žalobkyně lze zařadit pod 2208 90 99 KN¹. Toto tvrzení je současně v rozporu s nezávazným vyjádřením celního úřadu ze dne 13. 4. 2015, č.j. 41917/2015-620000-21, který bylinné tinktury zařazuje do čísla 2208 90 69 KN². Žalovaný se s tímto zařazením bylinných tinktur ztotožnil. Dotaci tedy nelze poskytnout, neboť není splněna podmínka kap. 6 odst. 7 Specifických podmínek Pravidel. Pro způsobilost bylinných tinktur přitom není podstatné, že se užívají ve formě nápoje či kapek, resp. zda jsou lihovým nápojem jen formálně či i dle potravinového práva (viz Stanovisko). V čísle 2208 HS lze tedy podpořit jen čistý etylalkohol vyrobený ze zemědělských surovin, a to jako produkt po prvotním zpracování produktu rostlinné výroby. Tento výklad odpovídá povaze a účelu poskytovaných dotací z Programu, které navazují na podpory poskytované do zemědělské prvovýroby. Výklad, že bylinné tinktury lze považovat za lihový nápoj pro účely celního sazebníku, nikoliv však Přílohy I, by byl nesmyslný. Lze však akceptovat, že pro účely jiné oblasti (zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů) nejsou bylinné tinktury mezi lihové nápoje řazeny, neboť jiný výklad by byl v rozporu s účelem uvedeného zákona.

6. Následně se žalovaný vypořádal s jednotlivými odvolacími námitkami žalobkyně.

II. Žaloba

7. Žalobkyně v žalobě nejprve obsáhle popsala průběh správního řízení a shrnula obsah napadeného rozhodnutí. V **prvním žalobním bodě** rozporovala závěr žalovaného, že v rámci položky 2208 HS je možno podpořit výhradně čistý etylalkohol. V čísle 2208 HS je na seznamu uvedený etylalkohol denaturovaný či nedenaturovaný, o jakémkoliv obsahu alkoholu, získávaný ze zemědělských produktů, vyjma destilátů, likérů a jiných lihových

¹ Etylalkohol nedenaturovaný s objemovým obsahem alkoholu nižším než 80 % ob. v nádobách o obsahu převyšujícím 2 litry.

² Ostatní lihové nápoje

nápojů a složených lihových přípravků (tzv. koncentrované extrakty) pro výrobu alkoholických nápojů. Žalovaný nesprávně považuje na seznamu uvedený etylalkohol pouze a výhradně za čistý líh. Jedná se však o zastřešující pojem pro vícero různých výrobků obsahujících alkohol, které jsou řazeny do položky 2208 HS. Lze si totiž těžko představit, že by jinak bylo užito slovo „vyjma“. Je-li argumentováno, že je podporován jen čistý líh, je třeba si uvědomit, že tento má obsah alkoholu blížící se téměř 100 %, nejčastěji kolem 96 %. Z logiky věci přitom nemůže být podporován jen čistý líh, neboť by pak bylo jen stěží uváděno, že je podporován etylalkohol o jakémkoliv množství alkoholu. U položky 2208 HS je nadto uvedeno, že „*Etylalkohol nedenaturovaný s obsahem alkoholu nižším než 80 % obj., destiláty, likéry a jiné lihové nápoje*“. Pokud by tedy měla být podpořena pouze výroba čistého lihu, nebyl by v čísle 2208 HS podporován žádný výrobek. Uvedení čísla 2208 HS v Příloze I by tedy postrádalo smysl. Dle žalobkyně je v ní uvedeno proto, že etylalkohol denaturovaný či nedenaturovaný o jakémkoliv obsahu alkoholu neznamena, že se jím myslí pouze čistý líh, ale jde o označení vícero výrobků s obsahem lihu jak ve smyslu kombinované nomenklatury, tak Přílohy I. Jedná se tedy o zastřešující pojem, pod nějž lze podřadit i bylinné kapky – tinktury žalobkyně. Pokud by měla být podpořena pouze výroba čistého lihu, postrádalo by uvedení složité definice v HS 2208 smysl. Postačilo by uvést, že je podporována pouze výroba čistého lihu. To však zjevně záměrem nebylo. Bylinné kapky (tinktury) jsou dle žalobkyně uvedeny v Příloze I, lze je považovat za produkty dle čl. 38 odst. 1 SFEU (žalobkyně je evidovaným zemědělským podnikatelem), a splňují tedy podmínky kap. 6 bodu 7 Specifických podmínek Pravidel.

8. Žalobkyně v tomto směru odkázala na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. 7. 2011 ve věci sp. zn. C-196/10, z něhož plyne, že dle čl. 20 Směrnice č. 92/83/EHS o harmonizaci struktury spotřebních daní z alkoholu a alkoholických nápojů (dále jen „Směrnice č. 92/83/EHS“) se lihem rozumějí všechny výrobky, jejichž skutečný obsah alkoholu přesahuje 1,2 % objemových, kódů KN 2207 a 2208, a to i tehdy, jsou-li tyto výrobky součástí výrobku, který spadá do jiné kapitoly KN. Pojem etylalkohol ve smyslu řazení výrobků kombinované nomenklatury do položek 2208, resp. 2207 tedy neznamená pouze čistý líh. Shora uvedený rozsudek SDEU se týkal kapaliny „*malt beer base*“ s obsahem alkoholu 14 % vyráběné z vařeného piva, které bylo vyčereáno a podrobeno ultrafiltraci, kterou byl snížen obsah přísad, jako jsou hořké látky a proteiny. Přesto SDEU konstatoval, že je třeba jej zařadit do položky 2208 HS, z čehož plyne, že pokud tato látka obsahuje více než 1,2 % alkoholu, jedná se o etylalkohol dle položky 2208 HS, byť se nejedná o alkoholický nápoj. Etylalkohol dle položky 2208 HS tedy nemůže být vykládán pouze jako čistý líh. Dále žalobkyně odkázala na vysvětlivky ke kombinované nomenklatuře č. 2019/C219/04 a konstatovala, že do podpoložek 22089091 a 22099099 nepatří pouze čistý líh, ale i jiné výrobky, které nejsou dle svého užití a složení destilátem, likérem či jiným lihovým nápojem, ale jsou etylalkoholem, neboť obsahují určitý podíl alkoholu do 80 % množství. Do podpoložky 22089091 lze tudíž zařadit i tinktury žalobkyně, ty tedy spadají do seznamu dle Přílohy I a je naplněno kritérium podmínky kap. 6 bodu 7 Specifických podmínek Pravidel.
9. Dle tvrzení žalobkyně obsaženého ve **druhém žalobním bodě** došlo k porušení § 34 odst. 2 správního řádu tím, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno přímo žalobkyni namísto jejímu právnímu zástupci. Napadené rozhodnutí je proto nezákonné. Neobstojí ani argumentace žalovaného procesní ekonomii či případnou škodou způsobenou prodlužováním správního řízení, zejména za situace, kdy bylo o odvolání žalobkyně rozhodnuto po šesti letech.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

10. Ve **třetím žalobním bodě** žalobkyně namítla, že jí SZIF v rozporu s § 36 odst. 3 správního řádu neumožnil vyjádřit se k podkladům rozhodnutí. SZIF se navíc nijak nevyjádřil k námitkám žalobkyně, vůbec se o nich nezmínil. Prvostupňové rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné. Tato procesní pochybení přitom nemůže napravit žalovaný v rámci odvolacího řízení tím, že žalobkyni umožní se s podklady pro vydání rozhodnutí seznámit, vyjádřit se k nim a následně námitky žalobkyně sám vypořádá. Popsaným postupem byla žalobkyni odepřena dvojinstančnost řízení a jejími námitkami se zabýval pouze odvolací orgán.
11. Obsahem **čtvrtého žalobního bodu** bylo tvrzení žalobkyně o značné překvapivosti prvostupňového rozhodnutí. Argument, že v položce 2208 HS je podporován pouze čistý líh, je překvapivý a není zřejmé, jak SZIF k tomuto závěru dospěl. Prvostupňové rozhodnutí je tedy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Zdůvodnění žalovaného, že administrace žádosti byla i předtím ukončena pro nesplnění podmínky kap. 6 bodu 7 Specifických podmínek Pravidel, nemůže obstát, když nynější argumentace stran nesplnění této podmínky je zcela odlišná od argumentace původní. Nyní je tvrzeno, že je podporován pouze čistý líh, aniž by to SZIF jakkoliv odůvodnil. Žalovaný nepřezkoumatelné prvostupňové rozhodnutí nezrušil a sám se snaží odůvodnit, proč má být podporován pouze čistý líh. Na jeho argumentaci mohla žalobkyně reagovat až v žalobě. Informaci směřující k tomu, aby prvostupňové rozhodnutí nebylo překvapivé, se měla žalobkyně dozvědět v rámci seznámení s poklady pro vydání prvostupňového rozhodnutí.
12. V **pátém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že její výrobky jsou doplňkem stravy, nikoliv nápojem. Závěry žalovaného jsou poznamenány přesvědčením, že podpořit je možné pouze čistý líh, na základě čehož žalovaný nevypořádal další relevantní námitky. Žalobkyně zopakovala, že s ohledem na objektivní charakteristiky a vlastnosti lze její výrobky zařadit do podkapitoly 2208 90 91 HS, když se nejedná o destilát, likér či jiný lihový nápoj, ale o produkt s obsahem lihu – etylalkohol nedenaturovaný s obsahem alkoholu nižším než 80 % obj., v nádobách o obsahu nepřesahujícím 2 litry. Pokud etylalkohol není pouze čistým lihem, spadají výrobky žalobkyně do seznamu dle Přílohy I, a je tedy splněno kritérium kap. 6 bodu 7 Specifických podmínek Pravidel.
13. V **šestém žalobním bodě** žalobkyně namítla, že žalovaný ohýbá svou argumentaci. Jeho tvrzení, že problematika celního zařazení je komplikovaná, číselné zařazení proběhlo historickým vývojem a zařazení dle celního sazebníku neodpovídá zařazení dle Přílohy I, ukazuje, že podmínky pro přiznání dotace nebyly nastaveny jednoznačně, přehledně a nerozporně. Poskytovatel dotace tedy jasně a srozumitelně nevymezil podmínky poskytnutí dotace, což nemůže být k tíži žalobkyně (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014, č.j. 5 Afs 90/2012–33). Z nastavených podmínek žalobkyni přišlo zřejmé, že poskytovatel chce vyloučit podporu alkoholických nápojů. Nemůže jít k tíži žalobkyně, pokud fakticky nastavenými podmínkami poskytovatel dotace, byť garantuje podporu určitých výrobků v rámci čísla 2208 HS, tuto podporu vylučuje.

III. Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě navrhl její zamítnutí. Zdůraznil, že sama žalobkyně v řízení předložila vyjádření celního úřadu o zařazení bylinných kapek do čísla celní nomenklatury 2208 90 69 HS. Z tohoto vyjádření dále plyne, že žalobkyní vyráběné bylinné kapky jsou lihovým nápojem. Pro posouzení způsobilosti k poskytnutí dotace je stěžejní, že bylinné kapky nejsou čistým ethanolem. Pouze ten lze v rámci čísla 2208 HS v rámci Programu

podpořit, neboť v Příloze I je v rámci tohoto čísla uveden výhradně etylalkohol získávaný ze zemědělských produktů. Příloha I explicitně vylučuje všechny produkty čísla 2208 HS kromě ethanolu. Nelze se tedy ztotožnit s názorem žalobkyně, že lihové bylinné tinktury vyráběné smíšením extraktů z bylin s lihem a případně glycerolem by bylo možno považovat za produkt zemědělské výroby po prvotním zpracování, jejichž výčet Příloha I obsahuje.

15. V rámci kódu 2208 HS je možno podpořit pouze produkty z čistého lihu získaného ze zemědělských produktů. Výroba etylalkoholu ze zemědělských produktů probíhá tak, že se kvašením získá produkt s přirozeným nízkým obsahem etylalkoholu (cca 15 %). Destilací (i opakovanou) se pak množství etylalkoholu zvyšuje na požadovanou hodnotu. „Čistý“ etylalkohol ve smyslu Přílohy I tedy může obsahovat různé množství etylalkoholu ve smyslu chemické látky, jejíž koncentrace je ovlivněna i množstvím vody v roztoku. Podstatné je, že neobsahuje žádné příměsi měnící jeho aroma, chuť či barvu. Předmětem Projektu však není výroba etylalkoholu a ze spisu současně nevyplývá, jak je vyráběn etylalkohol, který je součástí bylinných tinktur. Bylinné tinktury jsou vyráběny tak, že je smíchán etylalkohol s bylinnými extrakty či vodou, příp. glycerolem v různém poměru. Přidáním jiných látek, např. rostlinných či bylinných výtažků, z takového etylalkoholu „dělá“ jiný lihový nápoj.
16. Dle žalovaného je důležité hledisko naplnění účelů evropských předpisů, přičemž lze konstatovat, že bylinné tinktury nejsou zemědělským produktem či výrobkem po jejich prvotním zpracování. Takovým produktem obsaženým v bylinných tinkturách je právě etylalkohol, jehož výroba však není předmětem Projektu. Názor žalovaného podporuje také žalobkyní zmiňovaný rozsudek SDEU ve věci C-196/10, z něhož je patrné, že při posuzování rozdílu etylalkoholu a destilátů, likérů a jiných lihových nápojů spadajících do 2208 HS platí, že tyto výrobky obsahují aromatické látky nebo mají typické chuťové vlastnosti. Lihové bylinné tinktury vyráběné smíšením extraktu z bylin s lihem a případně glycerolem jsou s ohledem na změnu chuťových vlastností etylalkoholu jiným lihovým nápojem (viz Stanovisko).
17. Žalovaný nerozporoval, že prvostupňové rozhodnutí bylo nesprávně doručeno přímo žalobkyni a nikoliv jejímu právnímu zástupci. Žalobkyně se však s prvostupňovým rozhodnutím prokazatelně seznámila a podala proti němu odvolání. Uplatnila tedy v řízení svá práva, a vytčené pochybení SZIF tak nelze považovat za natolik zásadní, aby bylo důvodem pro zrušení prvostupňového rozhodnutí, a to i s ohledem na zásadu procesní ekonomie (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2009, č.j. 4 Ads 74/2009-56 či ze dne 16. 6. 2022, č.j. 1 Ads 30/2022-42).
18. Stran námitky, že žalobkyni nebylo před vydáním prvostupňového rozhodnutí umožněno nahlédnout do správního spisu, žalovaný uvedl, že SZIF neprováděl nové dokazování a vycházel z původních dokladů ve spise, do něhož žalobkyně nahlížela 21. 10. 2020. Po tomto datu nebylo do spisu krom prvostupňového rozhodnutí a přípisů samotné žalobkyně nic doplňováno. S ohledem na zásadu procesní ekonomie proto žalovaný neshledal důvody pro zrušení prvostupňového rozhodnutí. V průběhu odvolacího řízení bylo žalobkyni umožněno se s poklady pro vydání rozhodnutí seznámit a vyjádřit se k nim. Námitky žalobkyně pak byly vypořádány v napadeném rozhodnutí. Procesní práva žalobkyně tedy nebyla zkrácena a vrácení věci SZIF k novému projednání by vedlo pouze k prodloužení řízení. Dvojinstančnost řízení zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě vad, které se vyskytly v prvostupňovém řízení. Opakované rušení

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

prvostupňového rozhodnutí by vedlo k situaci, kdy by sice bylo žalobkyni formálně vyhověno, ale řízení by stále nebylo pravomocně uzavřeno.

19. Stan tvrzené překvapivosti rozhodnutí žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a uvedl, že závěr SZIF nebyl překvapivý, neboť tento pouze setrval na svém předchozím názoru, že žalobkyně porušila kapitolu 6 bod 7 Specifických podmínek Pravidel z důvodu možnosti podpory výhradně čistého lihu (viz e-mailové sdělení SZIF ze dne 16. 3. 2016). Nelze považovat za překvapivé, pokud SZIF dospěl na základě žalobkyní vznesených námitek k závěru, že jeho původní hodnocení bylo správné, a to ani za situace, kdy SZIF vyjádřil jiný názor v Oznámení, které bylo následně zrušeno pro nepřezkoumatelnost.

IV. Ústní jednání před soudem

20. Při ústním jednání před soudem setrvali účastníci na svých procesních stanoviscích. Právní zástupce žalobkyně při jednání zdůraznil, že mají-li být v rámci dotačního programu podporovány produkty rostlinné výroby a výrobky po jejich prvotním zpracování, nevidí žalobkyně důvod, proč by měly být její výrobky z podpory vyloučeny. Žalovaný při jednání odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.
21. Právní zástupce žalobkyně vzal při ústním jednání po poučení ze strany soudu zpět návrhy na doplnění dokazování, a soud tedy dokazování nijak nedoplňoval. Soud dospěl k závěru, že o věci lze rozhodnout na základě obsahu správního spisu.

V. Posouzení věci soudem

22. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
23. Při rozhodování o žalobě vycházel soud z následující právní úpravy:
24. Dle Přílohy I spadá do kapitoly ex 2208 Etylalkohol denaturovaný či nedenaturovaný, o jakémkoli obsahu alkoholu, získávaný ze zemědělských produktů uvedených v příloze I, vyjma destilátů, likérů a jiných lihových nápojů a složených lihových přípravků (tzv. koncentrované extrakty) pro výrobu alkoholických nápojů.
25. Dle kapitoly 6 bodu 7 Specifických podmínek pravidel projekt se musí týkat výroby potravin (surovin určených pro lidskou spotřebu) nebo krmiv; výrobní proces se pak musí týkat zpracování a uvádění na trh surovin/výrobků uvedených v příloze I Smlouvy o fungování EU a rovněž výstupní produkt musí být v této příloze uveden (viz příloha č. 13 těchto Pravidel), zpracování se však nesmí týkat produktů rybolovu a medu v případě výroby krmiv je výstupní produkt omezen na krmiva určená pro hospodářská zvířata (s výjimkou ryb); C.
26. Podle § 11 odst. 5 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (Zákon o státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění účinném do 31. 8. 2019 (dále jen „zákon o SZIF“) na uzavření dohody o poskytnutí dotace podle odstavce 4 není právní nárok. Pokud Fond žádosti o dotaci před datem uzavření dohody podle odstavce 4 nevyhoví, sdělí písemně a bez zbytečného odkladu žadateli důvody nevyhovění. V případě, že by toto sdělení Fondu bylo v rozporu s podmínkami, za kterých je poskytována dotace, ministerstvo jej usnesením zruší.
27. Podle § 2 písm. i) zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o potravinách“), se doplňkem

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

stravy rozumí potravina, jejímž účelem je doplňovat běžnou stravu a která je koncentrovaným zdrojem vitaminů a minerálních látek nebo dalších látek s nutričním nebo fyziologickým účinkem, obsažených v potravině samostatně nebo v kombinaci, určená k přímé spotřebě v malých odměřených množstvích.

28. Soud se nejprve zabýval tím, zda je napadené rozhodnutí přezkoumatelné, přičemž dospěl k závěru, že tomu tak je. Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že sdělení žalovaného o nevyhovění žádosti o poskytnutí dotace (o ukončení její administrace) podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF je rozhodnutím přezkoumatelným ve správním soudnictví (srov. rozsudky ze dne 18. 7. 2013, č. j. 1 Afs 61/2013-43, č. 2909/2013 Sb. NSS, nebo ze dne 12. 9. 2013, č. j. 9 Afs 59/2013-45). Ve zmíněných rozhodnutích se rovněž uvádí, že proces po podání žádosti o poskytnutí dotace je řízením, jež se ukončuje buď formou uzavření dohody o poskytnutí dotace, nebo ukončením administrace žádosti ve fázi před uzavřením dohody. To znamená, že i na administraci investičních nenárokových dotací se použije § 11 odst. 3 zákona o SZIF, jenž hovoří o řízení o poskytnutí dotace a zapovídá využití některých institutů, mj. i úpravu lhůt pro vydání rozhodnutí.
29. Přípustností opravných prostředků proti rozhodnutí SZIF vydanému podle § 11 odst. 5 zákona o SZIF se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 5. 9. 2018, č.j. 10 Afs 339/2017-48, v němž uvedl, že *„Druhá věta odstavce 5 (V případě, že by toto sdělení Fondu bylo v rozporu s podmínkami, za kterých je poskytována dotace, ministerstvo jej usnesením zruší) proto nemůže vyloučit zákonnou možnost žadatele napadnout sdělení, kterým byla ukončena administrace žádosti o dotaci, odvoláním, o němž bude na základě § 9a písm. a) zákona o SZIF rozhodovat Ministerstvo zemědělství. Tak to již ve vztahu k zákonu o SZIF ve znění účinném do 31. 12. 2014 dovodila četná judikatura NSS (kromě již citované věci 1 Afs 61/2013 srov. např. rozsudky ve věcech 8 Afs 47/2013 nebo 9 Afs 59/2013) a nové znění § 11 odst. 5 na tom nic nezměnilo.“*
30. Následně sice došlo s účinností od 1. 9. 2019 ke změně právní úpravy, kdy § 11 odst. 5 zákona o SZIF byl novelizován zákonem č. 208/2019 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 208/2019 Sb.“), přičemž novelizované znění výslovně vyloučilo přípustnost odvolání proti sdělení (oznámení) o ukončení administrace žádosti. Zákon č. 208/2019 Sb., však současně obsahoval v čl. IV přechodné ustanovení, které stanovilo, že *„řízení zahájená podle zákona č. 256/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená, se dokončí podle dosavadních právních předpisů“*. S ohledem na skutečnost, že řízení o žádosti žalobkyně bylo zahájeno 12. 10. 2015, bylo v posuzovaném případě odvolání nepochybně přípustné.
31. Soud se dále zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí, kterou žalobkyně spatřovala ve skutečnosti, že se SZIF v jeho odůvodnění nezabýval jejími námitkami. Je skutečně pravdou, že SZIF se v prvostupňovém rozhodnutí v podstatě nezabýval námitkami žalobkyně, pouze v odůvodnění uvedl důvody, pro které ukončil administraci žádosti. Postupoval tedy výslovně v rozporu se závazným právním názorem žalovaného vysloveným v rozhodnutí ze dne 17. 8. 2022, č.j. MZE-49494/2022-14112. Žalovaný toto pochybení SZIF na str. 9 napadeného rozhodnutí jednoznačně konstatoval a současně uvedl, že *„s přihlédnutím k dosavadní délce řízení (Žádost podána v r. 2015) a ke správnému posouzení věci Fondem v napadeném rozhodnutí, ze kterého zcela jasně vyplývá, na*

základě jaké úvahy Fond dospěl k závěru, že Žádost nesplňuje podmínky pro poskytnutí dotace, a dále s přihlédnutím ke skutečnosti, že Fond neprováděl nové dokazování a vycházel z původních dokladů ve spisu, a v neposlední řadě pak s přihlédnutím k principu procesní ekonomie, neshledalo Ministerstvo důvody pro opětovné zrušení napadeného rozhodnutí“. Dle názoru žalovaného však bylo možné a účelné uvedená pochybení napravit v rámci odvolacího řízení. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 12. 5. 2010, č.j. 8 As 60/2009–73: „Obecně platí, že rozhodnutí správních orgánů tvoří jeden celek a právní orgán rozhodující o řádném opravném prostředku je oprávněn odstranit vady řízení a vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.“ Podrobně se pak k možnostem postupu odvolacího orgánu ve vztahu ke změně prvostupňového rozhodnutí (výroku a/nebo odůvodnění) a souvisejícímu postupu v odvolacím řízení Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 10. 12. 2018, č.j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, v němž konstatoval, že „V první řadě je přípustné, aby odvolací orgán změnil toliko odůvodnění napadeného rozhodnutí a výrok ponechal nedotčen (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2016, č.j. 6 As 293/2015-33, ze dne 11. prosince 2014, č.j. 1 As 133/2014-29; obdobně již dříve rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, č.j. 9 As 64/2007-98, který byl sice zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 17. prosince 2008, sp. zn. I. ÚS 1534/08, č. 225/2008 Sb. ÚS, avšak z jiných důvodů). Podmínkou pro doplnění a zpřesnění odůvodnění napadeného rozhodnutí je, že toto odůvodnění, byť v určitých směrech chybné, musí mít oporu ve skutkových zjištěních obsažených ve spise (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. února 2013, č.j. 6 Ads 134/2012-47, bod 29). To neznamena, že by odvolací orgán nemohl doplnit do spisu další podklady a provádět v odvolacím řízení důkazy, musí však dát účastníkovi řízení možnost se k nim vyjádřit (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. ledna 2014, č.j. 9 As 128/2013-45, body 15-18). Rozpory v odůvodnění dále nesmí nabýt takové intenzity, jež by vedla k jeho nepřezkoumatelnosti, jinak by totiž odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit jeho zákonnost a správnost (výše citovaný rozsudek č.j. 6 Ads 134/2012-47, bod 31). V této souvislosti Městský soud v Praze v jednom z projednávaných případů upozornil na nebezpečí překvapivého rozhodnutí. Pokud by odvolací orgán ponechal výrok rozhodnutí nedotčen, ale veškeré závěry a argumenty správního orgánu prvního stupně by nahradil svými vlastními, nepřipustně by tím účastníkovi řízení odňal jednu instanci, neboť účastník by se o relevantních důvodech rozhodnutí ve věci samé dozvěděl až z rozhodnutí odvolacího orgánu (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. října 2012, č.j. 9 Ca 144/2009-102). I potřebu významné změny či doplnění odůvodnění v důsledku odlišného právního náhledu odvolacího orgánu je ale možné řešit procesně korektním způsobem. Postačuje, když odvolací orgán umožní účastníkům řízení, aby se v odvolacím řízení k možnému novému právnímu posouzení věci vyjádřili (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. dubna 2009, č.j. 7 As 59/2008-85, č. 2480/2012 Sb. NSS).“

32. Odborná literatura pak k této problematice uvádí, že „Zrušení rozhodnutí a vrácení věci odvolacím orgánem zpět na první stupeň je tak až krajní možností, jak řešit vady rozhodnutí prvního stupně zjištěné v odvolacím řízení. Pokud je možné napadené rozhodnutí změnit, je odvolací orgán povinen tak v zájmu hospodárnosti řízení učinit (§ 6 odst. 2). Za tímto účelem je oprávněn provést v odvolacím řízení potřebné důkazy a doplnit další nezbytné podklady, musí s nimi ovšem seznámit účastníky řízení a umožnit jim se k nim vyjádřit. Stejně tak je odvolací orgán oprávněn zaujmout jiný právní názor a posoudit zjištěný skutkový stav po právní stránce odlišně než správní orgán prvního stupně. I zde ovšem musí účastníky řízení na možný odlišný právní náhled na věc předem upozornit a dát jim možnost se k němu vyjádřit, pokud by pro ně nové právní posouzení mohlo být s ohledem na dosavadní průběh řízení překvapivé“ (viz.

Jemelka, Pondělíčková, Bohadlo: Správní řád: Komentář, 7. Vydání, Praha: C. H. Beck, 2023).

33. Žalovaný v odvolacím řízení a v odůvodnění napadeného rozhodnutí napravit vady prvostupňového rozhodnutí, když dal žalobkyni možnost seznámit se se spisovým materiálem, vyjádřit se k němu a následně vypořádal veškeré žalobkyní vznesené námitky v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Byť je tedy možno konstatovat, že rozhodnutí SZIF bylo s ohledem na nevypořádání námitek žalobkyně skutečně nepřezkoumatelné, žalovaný v průběhu odvolacího řízení tuto vadu zhojil, zajistil ochranu veškerých procesních práv žalobkyně (umožnil jí seznámit se s poklady pro vydání rozhodnutí a uplatnit námitky, které následně vypořádal) a přezkoumatelným způsobem vypořádal veškerou v průběhu řízení žalobkyní vznesenou argumentaci. Žalovanému lze přisvědčit, že takovýto postup byl v souladu se zásadou procesní ekonomie, neboť i s ohledem na skutečnost, že prvostupňové a napadené rozhodnutí tvoří jeden celek, by postrádalo smyslu, aby žalovaný s ohledem na shora uvedené vady prvostupňové rozhodnutí rušil a vracel věc SZIF k novému projednání, jestliže se se závěrem SZIF ztotožnil. Soud tedy neshledal uvedenou námitku důvodnou.
34. Následně se soud zabýval stěžejní žalobní námitkou uplatněnou v prvním žalobním bodě, v níž žalobkyně rozporovala závěr žalovaného, že v rámci položky 2208 HS je možno podpořit výhradně čistý etylalkohol. Tvrdila, že do podpoložek 22089091 a 22099099 nepatří pouze čistý líh, ale i jiné výrobky, které nejsou dle svého užití a složení destilátem, likérem či jiným lihovým nápojem, ale jsou etylalkoholem, neboť obsahují určitý podíl alkoholu do 80 % množství.
35. K celnímu zařazení bylinných tinktur s obsahem alkoholu se Nejvyšší správní soud vyjádřil např. v rozsudku ze dne ze dne 23. 6. 2014, č.j. 8 Afs 21/2013-64, v němž konstatoval, že „V dokumentu *Classifying herbal medicines, supplements, tonics* (dostupný na http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/may/tradoc_151162.pdf nebo ze stránek Evropské komise v oddílu věnujícím se exportu <http://exporthelp.europa.eu>) zmiňuje, že v kapitole 22 jednotného celního sazebníku (tj. přílohy I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku ve znění pozdějších předpisů, dále jen „celní sazebník“) jsou z doplňků stravy zařazeny tonika a tekuté doplňky stravy určené k okamžité spotřebě. Tento typ produktu může spadat pod kód 2202 – nealkoholické nápoje, 2205 – aromatizovaná vína, 2206 – ostatní fermentované nápoje a jejich směsi, nebo pod kód 2208 – alkoholické nápoje. Dle Evropské komise může kód 2208 zahrnovat i tekuté bylinné přípravky na bázi destilovaného alkoholu, a to i tehdy, jsou-li určeny k užívání ve velmi malém množství.“ Soud tedy nemá pochyb o tom, že bylinné tinktury žalobkyně je nutno zařadit do položky nomenklatury (HS) 2208.
36. Následně bylo nutno zkoumat, jaké výrobky spadající do položky 2208 HS bylo možno v rámci Programu podpořit. Správní orgány dospěly k závěru o nemožnosti podpořit Projekt na základě znění pravidla stanoveného v kapitole 6 bodě 7 Specifických podmínek Pravidel, z něhož vyplývá, že *projekt se musí týkat výroby potravin (surovin určených pro lidskou spotřebu) nebo krmiv; výrobní proces se pak musí týkat zpracování a uvádění na trh surovin/výrobků uvedených v příloze I Smlouvy o fungování EU a rovněž výstupní produkt musí být v této příloze uveden (viz příloha č. 13 těchto Pravidel), zpracování se však nesmí týkat produktů rybolovu a medu; v případě výroby krmiv je výstupní produkt omezen na krmiva určená pro hospodářská zvířata (s výjimkou ryb).* Uvedené pravidlo stanovuje de facto čtyři podmínky, které je nutno naplnit současně:

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

- i. projekt se musí týkat výroby potravin nebo krmiv;
- ii. výrobní proces se musí týkat zpracování a uvádění na trh surovin/výrobků uvedených v Příloze I;
- iii. výstupní produkt musí být uveden v Příloze I; a
- iv. zpracování se nesmí týkat produktů rybolovu a medu, s tím, že v případě výroby krmiv je výstupní produkt omezen na krmiva určená pro hospodářská zvířata (s výjimkou ryb).

37. Správní orgány dospěly k závěru o nenaplnění shora uvedených podmínek s ohledem na skutečnost, že výstupní produkt žalobkyně, jehož se měl Projekt týkat, tedy bylinné tinktury, není v Příloze I uveden. Ze znění položky 2208 HS v Příloze I vyplývá, že lze v jejím rámci podpořit toliko *denaturovaný* či *nedenaturovaný etylalkohol o jakémkoliv množství alkoholu* (nikoliv tedy pouze čistý alkohol s obsahem alkoholu 96 %) za současného splnění podmínky, že je *získáván ze zemědělských produktů dále uvedených v Příloze I*. Výslovně vyloučeny z podpory jsou přitom destiláty, likéry, jiné lihové nápoje a složené lihové přípravky pro výrobu alkoholických nápojů. Podle názoru soudu je nepochybné, že podle Specifických podmínek Pravidel jsou z podpory vyloučeny ty produkty, které nejsou v zahrnuté v Příloze I, byť by současně dle celního zařazení spadaly do stejné položky HS. Jinými slovy, podporu je z Programu možno poskytnout pouze na výrobu těch produktů, které jsou v Příloze I obsaženy. V položce 2208 HS a jejích podpoložkách je zahrnuto mnoho různých produktů, které však s ohledem na shora uvedenou podmínku v rámci Programu podpořit nelze. Podporu lze skutečně poskytnout pouze na výrobu denaturovaného či nedenaturovaného etylalkoholu.

38. Soud tedy na dospěl k závěru, že žalovaný vyložil znění kap. 6 bodu 7 správně a dospěl k logickému a dostatečně odůvodněnému závěru, že podporu na Projekt nelze žalobkyni v Programu poskytnout.

39. K odkazu žalobkyně na rozsudek SDEU ve věci sp. zn. C-196/10 soud uvádí, že se ztotožňuje s názorem žalovaného, že při posuzování rozdílu mezi etylalkoholem a destiláty, likéry a jinými lihovými nápoji spadajícími do položky HS 2208 je podstatné, že tyto další výrobky (jiné než etylalkohol) obsahují aromatické látky nebo mají typické chuťové vlastnosti. SDEU v rozsudku sp. zn. C-196/10 SDEU k HS 2208 v bodě 19 uvedl:

„Toto číslo obsahuje jednak a bez ohledu na jejich stupeň alkoholu:

A) Destiláty [...]

B) Likéry [...]

C) Veškeré lihové nápoje [...]

Číslo dále zahrnuje ethylalkohol nedenaturovaný s objemovým obsahem alkoholu nižším než 80 % obj, ať je již určen k lidské spotřebě nebo průmyslovému využití; i když je ethylalkohol určen ke spotřebě, odlišuje se od výrobků uvedených výše pod písm. A), B) a C) tím, že neobsahuje složky dodávající aroma.“ V bodě 33 pak SDEU doplnil, že „Z vysvětlivek k HS týkajících se čísla 2203 KN v projednávané věci vyplývá, že pivo musí být považováno za alkoholický nápoj. Klasifikace výrobku jakožto „nápoje“ ve smyslu KN závisí na jeho kapalně povaze a jeho určení k lidské spotřebě (rozsudek ze dne 26. března 1981, Ritter, 114/80, Recueli, s. 895, bod 9).“

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

40. Žalobkyní produkované bylinné tinktury jsou vyráběny macerací bylinných směsí s lihem a případně glycerolem (macerací) a s ohledem na změnu chuťových vlastností etylalkoholu jsou jiným lihovým nápojem. Pro podřazení do kategorie jiných lihových nápojů je přitom podstatná především kapalná povaha a určení k lidské spotřebě, nemusí se jednat o nápoj v běžném slova smyslu.
41. Soud se dále zabýval nesprávným doručením prvostupňového rozhodnutí žalobkyni namísto jejímu právnímu zástupci. Podle § 34 odst. 2 správního řádu se s výjimkou případů, kdy má zastoupený něco ve správním řízení osobně vykonat, doručují písemnosti pouze zástupci účastníka řízení. Soud nemá na základě obsahu správního spisu pochybnosti o existenci zastoupení žalobkyně; tato skutečnost je ostatně mezi stranami nesporná. Nesporná je také skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí bylo doručeno přímo žalobkyni, což ostatně vyplývá také z doručky k prvostupňového rozhodnutí, která je obsažena ve správním spise. Otázkou, kterou se však soud musel zabývat, je, zda mělo toto pochybení vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že odvolání bylo v zákonem stanovené lhůtě právním zástupcem žalobkyně podáno, je zřejmé, že se s obsahem napadeného rozhodnutí seznámila nejen žalobkyně, ale i její právní zástupce.
42. Jak uvedl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 16. 11. 2022, č. j. 6 As 275/2021–57, nelze „odhlížet od skutečnosti, že citovaný § 34 odst. 2 správního řádu směřuje k ochraně zastoupeného účastníka řízení z hlediska plynutí lhůt“. Pokud tedy bylo žalobkyni prvostupňové rozhodnutí doručeno, seznámila se s jeho obsahem, obrátila se na zástupce, který se s prvostupňovým rozhodnutím rovněž seznámil a podal proti němu za žalobkyni včasné odvolání, došlo též k materiálnímu doručení napadeného rozhodnutí zástupci a ani žalobkyně nebyla tímto postupem nijak krácena na svých procesních právech. Dle Nejvyššího správního soudu proto „závěr, že procesní pochybení při doručování nemá vliv na zákonnost rozhodnutí v případě, že se s obsahem doručované písemnosti adresát seznámí (tzv. materiální doručení), vyplývá též z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky ze dne 16. 12. 2010, č. j. 1 As 90/2010-95, ze dne 29. 6. 2011, č. j. 8 As 31/2011-88, nebo ze dne 12. 1. 2017, č. j. 5 As 60/2016-26)“.
43. Soud tedy neshledal, že by popsaná vada v doručování mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.
44. Důvodná není ani námitka žalobkyně, že její výrobky jsou doplňkem stravy, nikoliv nápojem, a že napadené rozhodnutí je poznamenáno chybným přesvědčením, že podpořit lze pouze čistý líh. Soud k této námitce pro stručnost odkazuje na vypořádání první žalobní námítky a dále konstatuje, že ani skutečnost, že bylinné kapky vyráběné žalobkyní jsou doplňkem stravy ve smyslu zákona o potravinách, nemění nic na skutečnosti, že jsou současně alkoholickým nápojem ve smyslu sazebního zařazení celního sazebníku.
45. V již zmiňovaném rozsudku ze dne 23. 6. 2014, č.j. 8 Afs 21/2013-64 Nejvyšší správní soud k uvedené problematice uvedl, že „Doplňky stravy lze dále pro teoretické i praktické účely členit podle různých kritérií, např. podle jejich složení či přísad, vzhledu nebo možných léčebných účinků. Tekuté doplňky stravy je pak jistě možné rozlišovat na nealkoholické doplňky stravy a doplňky stravy s obsahem alkoholu. K tomuto členění dospěla i Evropská komise, která mimo jiné poskytuje na svých webových stránkách návody pro zařazování výrobků pod jednotlivé kódy kombinované nomenklatury. V témže rozsudku pak Nejvyšší správní soud dodal, že „již z toho lze dovodit, že některé doplňky stravy mohou být pro účely sazebního zařazení považovány za alkoholické nápoje (lihoviny). Dochází zde totiž k překrývání mezi skupinou výrobků

spadajících pod termín „doplňky stravy“ vymezený v zákoně o potravinách a termín „alkoholické nápoje“ dle celního sazebníku ve smyslu poznámky 3 ke kapitole 22 celního sazebníku. V této poznámce se uvádí: „Pro účely čísla 2202 se výrazem „nealkoholické nápoje“ rozumějí nápoje, jejichž objemový obsah alkoholu nepřesahuje 0,5 % obj. Alkoholické nápoje se zařazují podle druhu do čísel 2203 až 2206 nebo 2208.“ Totéž vyplývá i z Vysvětlivek ke kombinované nomenklatuře vydaných formou sdělení Evropské komise v Úředním věstníku Evropské unie pod č. 2011/C 137/01. Dle všeobecných poznámek ke kapitole 22 celního sazebníku „do této kapitoly patří – v případě, že nejde o léky, - tonické přípravky, které i když se berou v malých množstvích, například po lžících, jsou vhodné pro přímou spotřebu jako nápoje. Nealkoholické tonické přípravky, které je třeba před použitím rozředit, nepatří do kapitoly 22 (obvykle číslo 2106).“ Nejvyšší správní soud tedy, vycházející také ze Stanoviska, dovedl, že „Pro účely sazebního zařazení tedy označení výrobku za doplněk stravy není relevantní. Naopak je zřejmé, že určité doplňky stravy jsou zařazovány pod kód 2208 celního sazebníku jako alkoholické nápoje.“

46. Žalovaný tedy dospěl ke správnému závěru o celním zařazení bylinných tinktur vyráběných žalobkyní, přičemž skutečnost, že se současně z pohledu zákona o potravinách jedná o doplněk stravy, nemohla na správnosti uvedeného závěru nic změnit.
47. Soud nevešel ani na námitku o značné překvapivosti prvostupňového rozhodnutí. Překvapivost rozhodnutí žalobkyně spatřovala v tom, že SZIF podle ní žádost zamítl z jiných důvodů než z těch, které byly obsaženy ve zrušeném prvostupňovém rozhodnutí. Překvapivostí rozhodnutí se Ústavní soud zabýval v nálezu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 654/03, v němž označil za projev libovůle a porušení práva na spravedlivý proces situaci, kdy je rozhodnutí „pro účastníka řízení s ohledem na dosavadní stav řízení, stav dokazování, existující procesní situaci a především uplatněné právní námitky překvapivé“. SZIF v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že došlo k nesplnění podmínky uvedené v kap. 6 bodu 7 Specifických podmínek Pravidel z důvodu, že v rámci položky 2208 HS lze podpořit pouze čistý líh. V původním prvostupňovém rozhodnutí, které bylo na základě odvolání žalobkyně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 8. 2022, č.j. MZE-49494/2022-14112, přitom SZIF uvedl jako důvod ukončení administrace žádosti pouze „Nesplnění přijatelnosti č. 7“. Jakékoliv odůvodnění tedy v uvedeném rozhodnutí v podstatě zcela absentovalo.
48. Soud současně nepřehlédl, že SZIF ve sdělení žalobkyni ze dne 25. 4. 2016, č.j. SZIF/2016/0281177 uvedl, že „Registrace výrobku u ministerstva zdravotnictví jako doplněk stravy řadí Váš výrobek (tinkury) do kapitoly 21 celního sazebníku. Tato kapitola není v příloze I Smlouvy o fungování EU uvedena“. Současně uvedl, že „Z opětovné konzultace s celním úřadem vyplynulo, že zařazení dle Vámi poskytnutých informací nebylo možné. Jedná se o určení pravděpodobnosti, jelikož zadavatel odmítl, i po několika žádostech úřadu, informace blíže specifikovat a doplnit. Tento typ výrobků je možné řadit do kapitoly 21 – různé jedlé přípravky popř. kap. 30 – farmaceutické výrobky.“ V uvedeném sdělení SZIF uzavřel, že „projekt nesplňuje podmínky Pravidel“. Je tedy pravdou, že v tomto sdělení SZIF argumentoval zařazením do jiných kapitol celní nomenklatury. Podstatné pro posouzení překvapivosti rozhodnutí s ohledem na shora citovanou judikaturu je však to, zda pro žalobkyni bylo překvapivé samotné prvostupňové rozhodnutí. S ohledem na skutečnost, že SZIF prvostupňovým rozhodnutím opětovně ukončil administraci žádosti žalobkyně s ohledem na nesplnění podmínek pro přiznání dotace (nesplnění Specifických podmínek Pravidel), má soud za to, že se o překvapivé rozhodnutí ve smyslu shora citované judikatury nejednalo.

49. Důvodnou soud nehledal ani námitku žalobkyně, že podmínky dotace nebyly jasné a srozumitelné. Zněním pravidla obsaženého v kap. 6 bodě 7 Specifických podmínek Pravidel se již soud shora zabýval. Toto pravidlo jednoznačně odkazovalo na produkty vymezené v Příloze I s tím, že dotace mohla být poskytnuta pouze v případě, že se výrobní proces týká právě jejich zpracování a uvádění na trh a současně je zde uveden i výstupní produkt. Soud takto formulovanou podmínku považuje za dostatečně jednoznačnou a nerozpornou. Nejednoznačnost žádných jiných ustanovení Specifických podmínek Pravidel ani jiných dokumentů přitom žalobkyně nenamítala. Dle přesvědčení soudu nejde v posuzované věci ani v nejmenším o případ, kdy by žalobkyni jako příjemci dotace nemohlo být přičítáno k tíži, že nemohla splnit dotační podmínky vinou nejasné formulace dotačních podmínek (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č.j. 1 Afs 77/2010-81, ze dne 29. 10. 2009, č.j. 1 Afs 100/2009-63, ze dne 14. 7. 2017, č.j. 2 Afs 208/2016-52, ze dne 28. 2. 2014, č.j. 5 Afs 90/2012-33, či ze dne 16. 7. 2008, č.j. 9 Afs 202/2007-68).
50. Soud tedy nepřisvědčil žádné z uplatněných žalobních námitek, a žalobu proto jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. prvním výrokem tohoto rozsudku zamítl.
51. Žalobkyně nebyla ve sporu úspěšná a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto ve druhém výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 9. dubna 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu