



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců Mgr. Tomáše Blažka a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobkyně: **V30, s.r.o.**, se sídlem Vnější 920/30, Praha 4, zastoupená Mgr. Janem Bičíštěm, advokátem se sídlem Rasochy 67, Uhlířská Lhota, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2022, č. j. 17 A 5/2022 - 141,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

[1] Žalobkyně uzavřela dne 8. 3. 2017 se Státním zemědělským intervenčním fondem (dále jen „SZIF“) dohodu o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR na projekt „*Zahájení činnosti mladého zemědělce*“. Výše dotace na rozšíření chovu ovcí a krav nákupem zvířat a na nákup zemědělské techniky činila 1 250 000 Kč. Žalobkyni byla dne 21. 3. 2017 vyplacena první splátka dotace ve výši 607 972, žalobkyně následně realizovala projekt a dne 21. 1. 2019 podala žádost o druhou splátku dotace. V rámci administrace této žádosti SZIF zjistil skutečnosti, na základě kterých žalobkyni uložil sankci dle obecných podmínek pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova (dále jen „obecné podmínky pravidel“). SZIF uložil sankci jednak dle kap.

4 písm. ee) obecných podmínek pravidel (upravující případy, kdy *podmínky stanovené pro získání dotace žadatel/příjemce dotace splní jen z části nebo zdánlivě anebo uměle vytvoří podmínky tak, aby získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami Pravidel či Dohody*), jednak dle kap. 4 písm. ff) obecných podmínek pravidel (dopadající na případy, kdy *bylo ze strany žadatele/příjemce dotace či s jeho vědomím třetí osobou podáno nepravdivé prohlášení nebo nepravdivý důkaz*). U obou uvedených pochybení se uplatnila sankce v podobě snížení částky dotace o 100 % a ukončení administrace žádosti, po proplacení finančních prostředků pak snížení dotace o 100 % a vymáhání dlužné částky.

[2] SZIF proto dne 13. 1. 2020 zaslal žalobkyni oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci a dne 22. 4. 2020 oznámení o výši druhé splátky dotace, jejíž výplata byla schválena v nulové výši. SZIF zároveň informoval žalobkyni, že vůči ní bude zahájeno řízení o vrácení poskytnutých finančních prostředků (tj. první splátky dotace).

[3] Žalobkyně podala dne 23. 1. 2020 k žalovanému návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu ve sporu z výše uvedené dohody o poskytnutí dotace, kterou uzavřela dne 8. 3. 2017 se SZIF. Žalovaný o tomto návrhu rozhodl dne 19. 11. 2021 pod č. j. MZE-48083/2021-14112 tak, že

I. zamítl návrh žalobkyně na vydání rozhodnutí, že:

- a) žalobkyně doložila splnění všech svých povinností dle dohody, kontrolou SZIF nebyla zjištěna jakákoliv pochybení žalobkyně,
- b) se ruší rozhodnutí SZIF ze dne 13. 1. 2020 o ukončení administrace žádosti o dotaci, administrace bude pokračovat ukončením kontroly bez nálezu a SZIF vyplátí žalobkyni druhou splátku dotace dle bodu VI. 4 písm. b) dohody,
- c) SZIF postupoval v rozporu s dohodou, jestliže vydal dvě časově vzdálená rozhodnutí ve stejné věci,
- d) SZIF vydáním oznámení o výši druhé splátky dotace ze dne 22. 4. 2020 popřel své oznámení o ukončení administrace žádosti o dotaci, a tím uznal námitky žalobkyně.

II. vyhověl návrhu žalobkyně na vydání rozhodnutí, že drobné nepřesnosti na předložených dokladech o nákupu jalovic od společnosti JTM2014 k.s. nepředstavují poskytnutí nepravdivých údajů, byly srozumitelně vysvětleny a nevyvolávají žádné pochybnosti o realizovaných transakcích.

[4] Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který rozsudkem ze dne 27. 10. 2022, č. j. 17 A 5/2022 - 141, odmítl žalobu v části směřující proti výroku II. rozhodnutí žalovaného, ve zbytku žalobu zamítl.

[5] Městský soud předně uvedl, že žalobkyně nebyla výrokem II. rozhodnutí žalovaného zkrácena na svých právech, zároveň žalobkyni poučil, že žalobou proti rozhodnutí správního orgánu se lze domáhat pouze zrušení napadeného rozhodnutí. Ostatní návrhy, jak má rozhodnout, které byly obsažené v žalobě, proto městský soud označil za nepřipustné. Městský soud dále shledal nedůvodnou námitku nicotnosti napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že žalobkyní tvrzená podjatost žalovaného a úředních osob nemůže způsobit nicotnost napadeného rozhodnutí. K žalobkyní tvrzené vnitřní rozpornosti napadeného

pokračování

rozhodnutí městský soud uvedl, že žalovaný přisvědčil některým tvrzením žalobkyně. Zároveň ale jasně vysvětlil, proč chybný postup SZIF nemohl vést k vyplacení dotace – žalobkyně prokazatelně porušila či uměle vytvořila podmínky pro poskytnutí dotace. Podle městského soudu současně žalovaný neporušil § 141 správního řádu, jestliže pro posouzení otázky, zda měla žalobkyně nárok na vyplacení druhé splátky dotace, považoval za rozhodné i některé jiné skutečnosti než SZIF.

[6] K námitkám, kterými žalobkyně rozporovala závěr žalovaného o účelově vytvořeném prodeji zvířat, městský soud uvedl, že žalobkyně žádala SZIF o dotaci mj. za účelem rozšíření chovu krav a obohacení genofundu zejména u krav plemene jersey nákupem kusů ze zahraničních chovů. Městský soud dospěl ve shodě s žalovaným k závěru, že žalobkyně uměle vytvořila podmínky tak, aby získala výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami dotace, na základě následujících skutečností: příslušné jalovice se narodily na hospodářství žalobkyně, byly ve vlastnictví žalobkyně a na hospodářství žalobkyně se nacházely i po prodeji společnosti JTM2014 k.s. (dále jen „JTM2014“), a to až do doby zpětné koupě žalobkyní; žalobkyně a společnost JTM2014 byly navíc propojeny na obchodní a osobní úrovni. Vysvětlení popsané situace žalobkyní městský soud nepovažoval za hodnověrné. Žalovaný nepochybil, jestliže neprovedl důkazy navržené žalobkyní, neboť tyto nemohly na zjištěném skutkovém stavu nic změnit.

[7] Městský soud dále nevyhověl námitkám, kterými žalobkyně rozporovala závěr žalovaného o neopodstatněném navýšení ceny tří jalovic. Žalovaný založil tento závěr na rozdílu mezi cenou, za kterou žalobkyně prodal jalovice společnosti JTM2014, a cenou, za kterou žalobkyně později nakoupila tyto jalovice zpět. Rozdíl v uvedených cenách byl dvou až čtyřnásobný. Žalovaný zároveň poukázal na skutečnost, že žalobkyně odůvodňovala kupní cenu u dvou jalovic nepravdivým tvrzením, podle něž tyto jalovice měly být vysokobřeží. Městský soud k tomu uvedl, že pokud nebyl prokázán důvod, kterým žalobkyně odůvodňovala navýšení cen jalovic, nelze mít za to, že k navýšení cen jalovic došlo opodstatněně. Tvrzení žalobkyně, že pojem vysokobřeží používala pro jakoukoliv jalovici, městský soud považoval za účelové. Zatímco žalovaný odkázal na odborný podklad, ze kterého vycházel při vymezení pojmu vysokobřeží jalovice, žalobkyně uvedený podklad a rovněž ani vymezení daného pojmu v žalobě nikterak nerozporovala. Pouze poukazovala na to, v jakém smyslu uvedený pojem používala ona. S ohledem na to neviděl městský soud důvod odchýlit se od výkladu pojmu vysokobřeží jalovice, jak jej provedl žalovaný.

[8] K námitce podjatosti všech zaměstnanců žalovaného městský soud uvedl, že v účasti zaměstnanců žalovaného na činnosti přezkumné komise neshledal důvod pro vyloučení těchto osob z projednání a rozhodnutí návrhu žalobkyně ve sporném řízení. Projednání žádosti u přezkumné komise a sporné řízení jsou totiž dvě na sobě nezávislá a odlišná řízení, nejedná se o řízení v téže věci, a tedy o důvod pro vyloučení uvedených osob dle § 14 odst. 6 správního řádu. Městský soud dodal, že rozhodnutí žalovaného není založeno na sdělení přezkumné komise, povinností žalovaného bylo samostatně zjistit stav věci. Nedůvodnou městský soud shledal také námitku systémové podjatosti. Judikatura správních soudů dovozuje, že o systémovou podjatost se jedná v případě územně samosprávních celků, což je odlišný případ od nyní posuzované věci. Úřední osoby podílející se na projednání a rozhodnutí věci ve sporném řízení vedeném žalovaným nejsou zaměstnanci žalobkyně,

ani SZIF. Městský soud rovněž zdůraznil, že žalobkyně neuvedla s výjimkou odkazu na skutečnost, že žalovaný je řídicím orgánem Programu rozvoje venkova a že se podílí na činnosti přezkumné komise, žádnou konkrétní skutečnost, ze které by vyplývalo, že by úřední osoby podílející se na projednání a rozhodnutí daného sporného řízení měly jakýkoliv zájem na věci.

[9] Městský soud dále neshledal relevantní pro projednávaný případ poukaz žalobkyně na postup žalovaného v jiných kauzách. Důvodem ke zrušení rozhodnutí žalovaného nemůže být dle městského soudu ani skutečnost, že SZIF zaslal sdělení o vyřízení námitek a oznámení o ukončení administrace žalobkyni prostřednictvím Portálu farmáře, nikoliv prostřednictvím datové schránky. Žalobkyně na uvedené dokumenty reagovala, nemohla tak být nijak zkrácena na svých právech. Městský soud nepřisvědčil ani tvrzení žalobkyně, že SZIF vytvořil nepřehlednou situaci v řízení, neboť po oznámení o ukončení administrace žádosti žalobkyně vydal oznámení o výši druhé splátky dotace. K poukazu žalobkyně na délku sporného řízení městský soud uvedl, že lhůta k vydání rozhodnutí upravená v § 71 odst. 3 správního řádu je lhůtou pořádkovou. Překročení této lhůty není samo o sobě způsobilé vyvolat nezákonnost vydaného rozhodnutí nebo procesního postupu. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku nezákonné výše stanoveného správního poplatku.

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) podala proti výše uvedenému rozsudku městského soudu kasační stížnost, jejíž důvody podřadila pod § 103 odst. 1 písm. a), b), d) a e) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] K vytýkanému pochybení podle kap. 4 písm. ee) obecných podmínek pravidel stěžovatelka uvádí, že prodala jako skupinu 8 kusů mladých zvířat, u nichž nebylo jasné, jak se budou dále vyvíjet, a doplnila si tak finanční prostředky pro nákupy, které byla povinna realizovat na základě dohody o poskytnutí dotace. Zvířata prodala společnosti JTM2014, která si tato zvířata nechala ustájena u stěžovatelky do doby, než se je rozhodne prodat. Tato společnost pak postupně prodala tři zvířata, jedno zvíře uhynulo, jedno bylo poraženo, a tři prodala stěžovateli. Učinila tak poté, co si stěžovatelka vyhodnotila, že je pro ni z hlediska plnění povinností plynoucích z dohody nejjednodušší a pro zvířata nejšetrnější, jestliže je namísto odvozu a přivážení jiných kusů prostě odkoupí zpět. Stěžovatelka je odkupovala s jistotou, že jde o březí kusy, vhodné pro chov (což při původním prodeji nebylo nijak jisté).

[12] Stěžovatelka namítá, že podle SZIF a žalovaného je tento postup vadný jen proto, že z celkově šesti nakoupených kusů skotu od společnosti JTM2014 se tři zvířata narodila na hospodářství stěžovatelky a byla původně prodána společnosti JTM2014. SZIF ani žalovaný ale nevysvětlili, proč je tento postup vadný. Pokud byla dospělá zvířata ve vlastnictví společnosti JTM2014 v době nákupu stěžovatelkou již vhodná pro plnění cílů dohody, pak bylo dle stěžovatelky logické, že tato vybraná zvířata odkoupila zpět. Jejich jedinou „vadou“ bylo, že se kdysi narodila na hospodářství stěžovatelky. Kdyby tyto tři kusy byly prodány jinému subjektu a stěžovatelka by namísto nich koupila jiné kusy od odlišného dodavatele, byla by pro všechny zúčastněné situace naprosto stejná. Stěžovatelka je přesvědčená, že postupovala přirozeně a racionálně. SZIF ani žalovaný naopak nevysvětlili, proč by měl být její postup umělý a jakou jí měl přinést výhodu.

pokračování

[13] K vytýkanému pochybení podle kap. 4 písm. ff) obecných podmínek pravidel stěžovatelka uvádí, že SZIF původně označil za skutek naplňující skutkovou podstatu tohoto ustanovení údajně nepravdivé tvrzení o tom, že obchodní společnost hledá kupce pro zvířata, která od stěžovatelky koupila jako mladé kusy. Žalovaný ale tento skutek pominul jako neprokázaný a teprve v žalobou napadeném rozhodnutí předložil svou verzi, kdy začal tvrdit, že skutkem naplňujícím podstatu ustanovení písm. ff) je použití pojmu vysokobřeží. Žalovaný jako rozhodčí orgán tedy rozhodl spor na základě skutečnosti, o které stěžovatelka ani nevěděla, že je jí připisována k tíži. Stěžovatelka se tak k této skutečnosti nemohla ve sporném řízení nijak vyjádřit a námitky proti danému závěru žalovaného mohla uplatnit až v žalobě. Podle stěžovatelky jde o zásadní porušení práva na spravedlivý proces.

[14] Podle stěžovatelky je zřejmé, že celé řízení mělo od začátku jasně daný výsledek a veškerá argumentace je pouze předstíraná. Celý systém, ve kterém funguje SZIF a žalovaný v části rozhodování o tom, komu bude vyplacena dotace, je nastaven tak, aby bylo vždy možno rozmělnit odpovědnost zúčastněných osob a zajistit, že bude možné vyplatit či nevyplatit dotaci, pokud to bude považovat za vhodné ministr, resp. skupina jím jmenovaných osob zasedajících v přezkumné komisi. Jakmile se v případě stěžovatelky přezkumná komise vyslovila negativně, byla zcela zmařena možnost, že by někdo v rámci struktury žalovaného mohl rozhodnout jinak. Přitom není vůbec jasné, proč je normální postup považován za umělé vytvoření podmínek, ačkoliv jindy k takovému umělému vytváření podmínek žalovaný sám nabádá (konkrétně svými metodickými postupy v jiném dotačním titulu).

[15] Stěžovatelka také tvrdí, že celé řízení je od počátku plné dílčích pokusů vmanévrovat ji do situace, kdy něco přehlédne nebo zmešká. V tomto stěžovatelka spatřuje svou „šikanu“ ze strany správních orgánů. Celková částka dotace přitom představuje roční obrat stěžovatelky, zadržení takové částky a další navýšení nákladů o související poplatky by tak mohlo vést i k jejímu úpadku.

[16] Podle stěžovatelky je dále napadený rozsudek nepřezkoumatelný, rozhodnutí žalovaného nicotné a v řízení vedeném žalovaným došlo k porušení § 141 odst. 4 správního řádu. Stěžovatelka namítá také podjatost všech zaměstnanců žalovaného a poukazuje na rozhodování žalovaného v jiných případech. SZIF dle stěžovatelky pochybil tím, že jí zaslal sdělení o vyřízení námitek a oznámení o ukončení administrace prostřednictvím Portálu farmáře, nikoliv prostřednictvím datové schránky, že vytvořil nepřehlednou situaci v řízení, neboť po oznámení o ukončení administrace žádosti stěžovatelky vydal oznámení o výši druhé splátky dotace, a že vyměřil správní poplatek za řízení v nezákonné výši. Stěžovatelka nesouhlasí rovněž s tím, že městský soud odmítl žalobu proti druhému výroku rozhodnutí žalovaného.

[17] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že ani ve sporném řízení nelze rezignovat na zásadu materiální pravdy. Žalovaný také zdůrazňuje, že SZIF vytýkal stěžovatelce umělé vytváření podmínek již od počátku, stejně tak od počátku stěžovatelka ohledně ceny jalovic argumentovala jejich vysokobřežostí. Nejedná se tedy o skutečnosti nově uváděné až na úrovni sporného řízení. Jedinou novou skutečností uvedenou ve sporném řízení je propojenost stěžovatelky a společnosti JTM2014, která pouze

dokresluje již dříve uváděné skutečnosti. Žalovaný dále připomíná, že pokud bylo zjištěno být jediné pochybení, za něž je stanoveno snížení dotace o 100 %, bylo nutné ukončit administraci dotace.

[18] K namítané podjatosti žalovaný uvádí, že nikdo stěžovatelku nenutil obracet se na přezkumnou komisi. Jednalo se o právo stěžovatelky, nikoliv například o podmínku pro zahájení sporného řízení. Řízení před přezkumnou komisí je méně formální, rychlejší a na rozdíl od sporného řízení bezplatnou formu přezkumu postupu SZIF. Na přezkumnou komisi se žadatel o dotaci může obrátit v jakékoliv fázi administrace projektu. Výsledek jednání přezkumné komise pak pro případné sporné řízení není závazný. V podstatě se jedná o neformální fórum zástupců Ministerstva zemědělství, Antibyrokratické komise Ministerstva zemědělství a SZIF, na němž jsou pružným způsobem řešeny zejména otázky týkající se výkladu pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací.

[19] Žalovaný dále konstatuje, že propojenost a účelovost prodeje dotčených jalovic je dostatečně jasně popsána jak v žalobou napadeném rozhodnutí, tak v rozsudku městského soudu. V rozporu s cílem dotace je, pokud jsou prodána zvířata propojenému podniku, ta nikdy neopustí původní hospodářství a následně jsou koupena zpět za mnohem vyšší cenu, aniž by došlo k přesunu zvířete či nějaké jiné manipulaci s ním. Tímto způsobem nelze navíc ještě dokazovat rozšíření chovu.

[20] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Stěžovatelka podala proti rozsudku městského soudu kasační stížnost čítající celkem 32 stran. S napadeným rozsudkem navíc polemizuje doslova bod po bodu, tedy včetně odstavců, v nichž městský soud například pouze citoval relevantní právní úpravu nebo shrnoval závěry žalovaného, aniž by k tomu připojil jakékoliv vlastní právní hodnocení. Nejvyšší správní soud proto předesílá, že nepovažuje za účelné podrobně vypořádávat argumentaci uvedenou v kasační stížnosti tím způsobem, že by výslovně reagoval na každé dílčí tvrzení stěžovatelky. Úkolem soudu je vypořádat se s hlavními argumenty účastníků, čehož lze docílit i tím způsobem, že soud proti uplatněným námitkám postaví vlastní ucelený argumentační systém. Přesně tak hodlá Nejvyšší správní soud postupovat i v nyní posuzované věci.

[23] Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, kterou stěžovatelka spatřuje téměř v každém jeho odstavci. Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, z jehož odůvodnění je zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je nicméně vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat. Konstatování nepřezkoumatelnosti by tedy mělo být

pokračování

v soudní praxi spíše výjimečné, „*není-li z odůvodnění rozhodnutí krajského soudu vůbec patrné, jak soud hodnotil podstatné důvody či skutečnosti uplatněné v rámci žalobních bodů. Naopak nelze považovat za nepřezkoumatelné takové rozhodnutí krajského soudu, z jehož odůvodnění lze (byť i zohledněním celkového kontextu důvodů uvedených v odůvodnění) seznat, jaký názor krajský soud zaujal vůči důležitým skutkovým a právním otázkám podstatným pro rozhodnutí projednávané věci. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů nemůže být založena tím, že odůvodnění krajského soudu je pouze stručné či argumentačně chudé, popř. že krajský soud nevyvracel každý dílčí argument uplatněný účastníky...*“ (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2017, č. j. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, bod 29).

[24] Napadený rozsudek je přezkoumatelný, neboť městský soud se srozumitelně a dostatečně podrobně zabýval podstatou všech žalobních námitek uplatněných stěžovatelkou. Stěžovatelka podala proti rozhodnutí žalovaného žalobu čítající 38 stran. Městský soud proto postupoval zcela racionálně, pokud u každé z námitek uplatněných stěžovatelkou identifikoval jádro žalobní argumentace a k tomuto se uceleně vyjádřil. Nebylo jeho povinností vyjádřit se ke každému tvrzení uvedenému v žalobě. Ostatně o tom, že napadený rozsudek je přezkoumatelný, svědčí také skutečnost, že stěžovatelka s jeho závěry obsáhle polemizuje. Nejvyšší správní soud proto na tomto místě především odkazuje na podrobnější vypořádání jednotlivých věcných kasačních námitek.

[25] Stěžovatelka dále namítá nicotnost rozhodnutí žalovaného, kterou spatřuje jednak v údajné podjatosti žalovaného a úředních osob, jednak v tvrzené vnitřní rozpornosti daného rozhodnutí. Správní rozhodnutí je nicotné tehdy, trpí-li „*natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí (...) považovat nelze*“; příkladem takových vad je „*absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí*“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006-74, č. 1629/2008 Sb. NSS, a v něm citovaná předchozí judikatura správních soudů). Nejvyšší správní soud je ve shodě s městským soudem názoru, že případná vada spočívající v tom, že ve věci rozhodovaly podjaté úřední osoby, není srovnatelně závažnou vadou. Taková vada by nemohla způsobit nicotnost správního rozhodnutí, ale pouze jeho nezákonnost. Nejvyšší správní soud navíc neshledal stěžovatelkou namítanou podjatost (k tomu viz níže). Rozhodnutí žalovaného není ani vnitřně rozporné. Žalovaný řádně vysvětlil, v čem spatřoval pochybení stěžovatelky. Námitka nicotnosti rozhodnutí žalovaného je tedy nedůvodná.

[26] Jádrem sporu je otázka, zda stěžovatelka porušila dohodu o poskytnutí dotace uzavřenou se SZIF a pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova, způsobem, který odůvodňoval ukončení administrace žádosti o dotaci.

[27] Žalovaný spatřoval pochybení stěžovatelky zejména v jejím postupu při nákupu jalovic, na jejichž pořizovací cenu stěžovatelka požadovala vyplacení dotace, dále v okolnostech tohoto nákupu a v nepravdivém odůvodnění výše ceny kupovaných jalovic.

Žalovaný konkrétně poukázal na to, že stěžovatelka dne 1. 3. 2017 prodala společnosti JTM2014 osm jalovic za celkovou částku 110 000 Kč. V žádosti o druhou splátku dotace stěžovatelka požadovala mimo jiné vyplatit dotaci na koupi tří jalovic od společnosti JTM2014, které původně vlastnila (a dne 1. 3. 2017 prodala uvedené společnosti). Koupi doložila fakturami na prodej „*vysokobřezích jalovic*“ ze dne 1. 12. 2017 (jalovice Daniela), ze dne 14. 9. 2018 (jalovice Líza) a ze dne 29. 11. 2018 (jalovice Bára). Tyto jalovice se ovšem narodily na hospodářství stěžovatelky a nikdy nedošlo k jejich přesunu na jiné hospodářství. Při jejich zpětném prodeji stěžovateli došlo k výraznému navýšení ceny (Danielu stěžovatelka prodala za 20 000 Kč, koupila za 52 500 Kč, Báru prodala za 20 000 Kč, koupila za 40 000 Kč, Lizu prodala za 10 000 Kč a koupila za 42 000 Kč; všechny ceny jsou uvedeny bez DPH). U dvou z těchto jalovic zároveň bylo na fakturách uvedeno nepravdivé tvrzení, že se jedná o vysokobřezí jalovice. Jalovici Báře se totiž tele narodilo 22 týdnů po její zpětné koupi stěžovatelkou a jalovici Líze se tele narodilo 34 týdnů po její zpětné koupi stěžovatelkou (standardní březost krav trvá 40 týdnů, za vysokobřezí se jalovice považují v rozmezí 8-12 týdnů před porodem). Stěžovatelka přitom právě údajnou vysokobřezostí jalovic odůvodňovala navýšení jejich ceny při zpětné koupi.

[28] Za zásadní okolnost pro posouzení daných transakcí žalovaný považoval také propojenost stěžovatelky se společností JTM2014 úzkými obchodními vztahy (společnost JTM2014 v rozhodné době poskytovala stěžovateli zemědělské služby) a přes fyzické osoby (jediným vlastníkem stěžovatelky byl do 24. 5. 2016 Ing. D. C., jediným komplementářem společnosti JTM2014 byl J. T., žalovaný dokládal úzkou vazbu mezi těmito osobami článkem z magazínu Reportér, v němž byla popsána jejich obchodní spolupráce).

[29] Nejvyšší správní soud souhlasí s žalovaným i s městským soudem, že stěžovatelka uměle vytvořila podmínky tak, aby získala výhodu, která nebyla v souladu s cíli a podmínkami dotace. Mezi účastníky není sporu o tom, že výše uvedené jalovice se narodily na hospodářství stěžovatelky, nacházely se zde i po prodeji společnosti JTM2014, a to až do doby zpětné koupě stěžovatelkou. Nesporná je také existence úzkých vazeb mezi stěžovatelkou a společností JTM2014. Nejvyšší správní soud ve shodě s žalovaným a městským soudem konstatuje, že zjištěné skutečnosti svědčí o formálnosti prodeje a následné zpětné koupě jalovic. Touto účelovou transakcí došlo k vytvoření výdaje a k neoprávněnému získání dotace stěžovatelkou.

[30] Stěžovatelka namítá, že není zřejmé, jakou výhodu měla tímto postupem získat a v čem nebyl splněn cíl dohody o poskytnutí dotace. Tyto námitky nejsou důvodné. Z rozhodnutí žalovaného a z napadeného rozsudku je zřejmé, že výhoda získaná stěžovatelkou spočívala v obdržení dotace (ve výši až 100 % kupní ceny) na koupi jalovic od společnosti JTM2014, s níž stěžovatelku pojily blízké vazby, přičemž cena těchto jalovic byla nedůvodně navýšena. Postup stěžovatelky byl zároveň v rozporu s cílem dohody o poskytnutí dotace. Stěžovatelka totiž žádala o dotaci mimo jiné za účelem rozšíření chovu krav a obohacení genofondu nákupem kusů ze zahraničních chovů.

[31] K námitce stěžovatelky, že kdyby namísto zmiňovaných jalovic Daniela, Líza a Bára koupila tři jiné kusy od odlišného dodavatele, byla by pro všechny zúčastněné situace naprosto stejná, Nejvyšší správní soud uvádí, že předmětem posouzení žalovaného a posléze

pokračování

městského soudu byla právě tato konkrétní transakce zahrnující společnost JTM2014. Úvaha stěžovatelky, že stejně tak mohla nakoupit jalovice od jiného subjektu, je ryze spekulativní.

[32] Pokud jde o neoprávněné navýšení ceny uvedených jalovic při jejich zpětné koupi, stěžovatelka namítá nepřipustnost metodiky použité při posuzování použité ceny. Podle stěžovatelky nelze bez dalšího srovnávat cenu jednoho kusu při jeho prodeji společnosti JTM2014 a zpětném nákupu. Jednalo se o tržní ceny s ohledem na kvalitativní změny jednotlivých jalovic, k nimž došlo v době jejich vlastnictví společností JTM2014. K dispozici jsou také srovnatelné transakce s nezávislou stranou (nákup jalovic od jiného dodavatele). Nejvyšší správní soud nevyhověl ani těmto námitkám. Žalovaný i městský soud vycházeli při posuzování otázky oprávněnosti navýšení ceny z toho, že sama stěžovatelka jej původně zdůvodňovala tvrzením, že jalovice byly v době jejich zpětné koupě vysokobřezí. Toto tvrzení se ale ukázalo jako nepravdivé.

[33] Stěžovatelka dále považuje závěr, že uvedené tvrzení o zpětné koupi vysokobřezích jalovic je nepravdivé, za projev formalismu a svévole. Podle stěžovatelky nelze „*bazírovat na jednom slově*“, obsah pojmu vysokobřezí vnímala v podstatě jako synonymum pro pojem březí. Nejvyšší správní soud ale ve shodě s městským soudem považuje tuto argumentaci za účelovou. Stěžovatelka opakovaně uváděla nejen to, že společnost JTM2014 prodávala vysokobřezí jalovice, ale také že zakoupila jalovice „*krátce před porodem*“, a to v reakci na výhrady SZIF k jejich ceně. Jestliže se jalovici Báře ve skutečnosti narodilo tele až 22 týdnů po její zpětné koupi stěžovatelkou a jalovici Líze dokonce až 34 týdnů po její zpětné koupi stěžovatelkou, pak je evidentní, že tvrzení stěžovatelky bylo nepravdivé. Tuto nepravdivost nelze relativizovat argumentací, že stěžovatelka pojmem vysokobřezí jalovice mínila ve skutečnosti něco jiného.

[34] Podle stěžovatelky došlo také k porušení § 141 odst. 4 správního řádu, neboť žalovaný svévolně rozšířil obsah sporu o novou skutkovou podstatu a k té prováděl důkazy. SZIF stěžovatelce nevytýkal, že uváděním pojmu vysokobřezí jalovice poskytovala nepravdivé údaje, s tímto závěrem přišel teprve žalovaný ve sporném řízení. Nejvyšší správní soud však přisvědčuje městskému soudu, že i ve sporném řízení vedeném podle § 141 správního řádu se uplatní zásada materiální pravdy zakotvená v § 3 správního řádu, byť v modifikované podobě. Správní orgán totiž ve sporném řízení vychází zejména z důkazů, které byly účastníky navrženy; nadto ale může provést i další důkazy podle svého uvážení, jak vyplývá z § 141 odst. 4 správního řádu. Žalovaný byl tedy oprávněn obstatat si a provést také další důkazy, jestliže shledal, že důkazy předložených účastníků sporného řízení nepostačují ke zjištění stavu věci.

[35] Zároveň platí, jak správně uvedl městský soud, že žalovaný byl povinen samostatně posoudit předmět sporu mezi stěžovatelkou a SZIF. Žalovaný tedy nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že stěžovatelka prokazatelně porušila podmínky, na základě kterých jí byla poskytnuta dotace, na základě zčásti odlišných skutečností než SZIF. Nutno dodat, že žalovaný korigoval závěry SZIF pouze v některých dílčích aspektech, v tomto jeho postupu tak zcela jistě nelze spatřovat stěžovatelkou tvrzený doklad o tom, že žalovaný nebyl nestranným arbitrem sporu, že jeho jednání bylo motivováno snahou za každou cenu na stěžovatelku něco najít atd. SZIF vytýkal stěžovatelce umělé vytváření podmínek již od počátku, stejně tak od počátku stěžovatelka ohledně ceny jalovic argumentovala jejich

vysokobřezostí. Žalovaný z vlastní iniciativy provedl pouze důkazy svědčící o propojenosti stěžovatelky a společnosti JTM2014.

[36] Stěžovatelka dále namítá podjatost všech zaměstnanců žalovaného. Podle stěžovatelky je posouzení dané otázky ze strany městského soudu formální, neboť opomíjí osobní vazby pracovníků vedoucích řízení k jejich nadřízeným. Stěžovatelka je názoru, že na posuzovanou věc dopadá judikatura Nejvyššího správního soudu k tzv. systémové podjatosti, v této souvislosti poukazuje zejména na existenci přezkumné komise Ministerstva zemědělství a na účast zaměstnanců žalovaného na činnosti tohoto orgánu.

[37] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnými ani tyto kasační námitky. Jak správně uvedl městský soud, účast zaměstnanců žalovaného na činnosti přezkumné komise nelze považovat za důvod pro vyloučení těchto osob z projednání a rozhodnutí návrhu stěžovatelky ve sporném řízení. Projednání žádosti o přezkum a sporné řízení nelze považovat za řízení v téže věci na jiném stupni ve smyslu § 14 odst. 6 správního řádu. Ostatně na samostatnost těchto postupů již poukázal v jiné věci stěžovatelky i Nejvyšší správní soud. V rozsudku ze dne 6. 5. 2021, č. j. 10 Afs 385/2019 - 38, vyložil, že příjemce dotace, který nesouhlasí s postupem SZIF, se může obrátit buď na přezkumnou komisi, nebo podat k žalovanému návrh na zahájení sporného řízení podle § 141 správního řádu. Sdělení přezkumné komise je pak jen pouhým neformálním vyjádřením postoje k věci, nejedná se o rozhodnutí ve smyslu § 67 správního řádu či ve smyslu § 65 s. ř. s. Příjemci dotace se zde tedy „nabízí jen postup vně systému obvyklých formálních opravných prostředků, který mu v některých případech může přinést příznivější výsledek i mimo správní řízení“ (bod 14 cit. rozsudku č. j. 10 Afs 385/2019 - 38). Pokud ale přezkumná komise příjemci dotace nevyhoví, nebo pokud příjemce dotace nehodlá tento neformální postup využít, může zvolit formální cestu podáním návrhu na zahájení sporného řízení.

[38] Nepřípadné jsou rovněž poukazy stěžovatelky na judikaturu k tzv. systémové podjatosti. Jak dovedil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010 - 119 (č. 2802/2013 Sb. NSS), rozhoduje-li orgán územního samosprávného celku ve správním řízení ve věci, která se týká zájmu tohoto územního samosprávného celku, je důvodem pochyb o nepodjatosti úřední osoby dle § 14 odst. 1 správního řádu její zaměstnanecký poměr k územnímu samosprávnému celku tehdy, je-li z povahy věci či jiných okolností patrné podezření, že v důsledku tohoto zaměstnaneckého poměru by mohl být její postoj k věci ovlivněn i jinými než zákonnými hledisky. Městský soud tedy správně konstatoval, že systémová podjatost, tak jak ji pojímá judikatura Nejvyššího správního soudu, přichází v úvahu pouze v případě rozhodování orgánů územně samosprávných celků. V nyní posuzované věci je však předmětem soudního přezkumu rozhodnutí žalovaného, který je ústředním orgánem státní správy.

[39] Nutno dodat, že judikatura dovozuje doktrínu systémové podjatosti (která nemá výslovnou oporu v zákoně) s poukazem na soudobý český model „spojené územní veřejné správy, v němž státní správu i samosprávu vykonávají z podstatné části orgány územních samosprávných celků jakožto politických entit ovládaných místními či regionálními politickými reprezentacemi, prosazujícími nezřídka partikulární zájmy, a nikoli zájem veřejný“ (bod 67 cit. usnesení rozšířeného senátu č. j. 1 As 89/2010 - 119). Z tohoto důvodu není namístě závěry

pokračování

této judikatury bez dalšího zobecňovat a přenášet i na případy, v nichž vůbec nejde o rozhodování orgánů územních samosprávných celků.

[40] Nejvyšší správní soud zároveň ve shodě s městským soudem zdůrazňuje, že stěžovatelka neuvedla žádnou konkrétní skutečnost, ze které by vyplývalo, že by úřední osoby podílející se na projednání a rozhodnutí daného sporného řízení měly jakýkoliv zájem na věci. Stěžovatelkou uváděné koncepční výhrady k samotné existenci přezkumné komise, k podílu zaměstnanců žalovaného na její činnosti, a k tomu, že žalovaný je řídicím orgánem Programu rozvoje venkova, nelze považovat za skutečnosti, které by samy o sobě zpochybňovaly nepodjatost daných úředních osob.

[41] Podle stěžovatelky dále žalovaný vydal metodické pokyny týkající se jiného dotačního titulu, kterými sám naváděl k umělému vytváření podmínek. Žalovaný tak užívá kritérium účelovosti svévolně jako flexibilní nástroj k rozhodování o tom, komu se dotace vyplátí. Obdobně jako městský soud však ani Nejvyšší správní soud neshledal relevantní pro projednávání případ poukaz stěžovatelky na postup žalovaného v jiných případech. Předmětem soudního přezkumu v této věci je rozhodnutí žalovaného o návrhu stěžovatelky ve sporném řízení, v němž byla jádrem sporu otázka, zda bylo namístě ukončit administraci dotace poskytnuté stěžovatelce. Nejvyšší správní soud neshledal, že by žalovaný postupoval v tomto řízení svévolně, naopak souhlasí se závěry žalovaného o účelovosti výše popisovaných transakcí prováděných stěžovatelkou. Nejvyššímu správnímu soudu nepřísluší vyjadřovat se nyní k postupu žalovaného v jiných případech.

[42] Stěžovatelka rozporuje také závěry městského soudu, podle nichž důvodem ke zrušení rozhodnutí žalovaného nemůže být skutečnost, že SZIF zaslal stěžovatelce sdělení o vyřízení námitek a oznámení o ukončení administrace prostřednictvím Portálu farmáře, nikoliv prostřednictvím datové schránky. Jak ale správně uvedl městský soud, stěžovatelka na uvedené dokumenty reagovala, nemohla tak být nijak zkrácena na svých právech. Městský soud nepřisvědčil ani tvrzení stěžovatelky, že SZIF vytvořil nepřehlednou situaci v řízení, neboť po oznámení o ukončení administrace žádosti stěžovatelky vydal oznámení o výši druhé splátky dotace. Nejvyšší správní soud nemá hodnocení městského soudu v této otázce co vytknout a odkazuje na něj. Kasační námitka, že se žalovaný tímto postupem opět snažil co nejvíc komplikovat situaci v naději, že stěžovatelka udělá nějakou procesní chybu, je nedůvodná. V plném rozsahu lze odkázat také na závěry městského soudu ohledně zákonnosti výše správního poplatku vyměřeného žalovaným stěžovatelce. Tyto závěry jsou logické a řádně zdůvodněné, stěžovatelka je relevantním způsobem nezpochybňuje.

[43] Nejvyšší správní soud konečně také přisvědčuje městskému soudu, že bylo namístě odmítnout žalobu proti druhému výroku rozhodnutí žalovaného. Stejně jako městskému soudu ani Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jak by tímto výrokem mohla být stěžovatelka zkrácena na svých právech.

[44] Nejvyšší správní soud tedy ze všech výše uvedených důvodů kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

[45] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení, žalovanému pak nevznikly náklady nad rámec jeho úřední činnosti.

Poučení : Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 23. července 2024

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu