



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Pavla Molka a soudců Mgr. Kateřiny Kopečkové a JUDr. Radana Malíka v právní věci žalobce: **Českomoravský svaz mlékárenský z.s.**, se sídlem V Olšinách 2300/75, Praha 10, zastoupený advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D., se sídlem Jungmannova 745/24, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2021, č. j. 62289/2020-MZE-18141, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 18. 6. 2024, č. j. 14 A 75/2021-184,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaný **j e p o v i n e n** nahradit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 4 114 Kč k rukám jeho zástupkyně JUDr. Sylvie Sobolové, Ph.D., advokátky, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce je stavovskou organizací subjektů působících v mlékárenském průmyslu či s tímto sektorem bezprostředně souvisejících. Coby příjemci podpory mu byla rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 25. 9. 2020, č.j. SZIF/2020/0590760, sp. zn. 16/PZP/000/482009_VC01, uložena povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 87 504 408,28 Kč. Tyto finanční prostředky byly žalobci poskytnuty v rámci propagačního programu „EU Mléčná cesta“ (dále též „EU Milky Way“) spolufinancovaného Evropskou unií z Evropského zemědělského záručního fondu. Tříletý program byl zaměřen na propagaci tradičních mléčných výrobků na trzích Spojených arabských emirátů, Saudské Arábie a Libanonu, a to v období let 2016 až 2019. Po schválení programu Evropskou komisí dne 12. 11. 2015 žalobce uzavřel dne 8. 2. 2016 se SZIF smlouvu o propagaci zn. EZZF: 05 02 10 01 2801 482.

[2] Subjektem pověřeným k provádění programu ve smyslu čl. 11 nařízení Rady (ES) č. 3/2008 ze dne 17. prosince 2007 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích (dále jen „nařízení č. 3/2008“), se na základě výběrového řízení stala společnost AGROPROMOTION Sprl. (dále též „provádějící subjekt“ nebo „realizační agentura“).

[3] Evropský úřad pro boj proti podvodům (OLAF) zahájil vyšetřování týkající se nesrovnalostí a možného podvodu v souvislosti s prováděním informačních a propagačních opatření u mléčných výrobků podle nařízení č. 3/2008 a nařízení Komise (ES) č. 501/2008 ze dne 5. června 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 3/2008 o informačních a propagačních opatřeních na podporu zemědělských produktů na vnitřním trhu a ve třetích zemích (dále jen „nařízení č. 501/2008“), v nichž byla zapojena společnost AGROPROMOTION Sprl. řízená S. S. Šlo o osobu, která fakticky ovládala a kontrovala systém spočívající v poskytování služeb a zboží v rámci několika propagačních programů, mimo jiné i v rámci dvou propagačních programů v České republice.

[4] Podle závěrečné zprávy OLAF k případu č. OC/2017/0386/B5 (dále jen „zpráva OLAF“) majitelka a manažerka společnosti AGROPROMOTION Sprl. vytvořila podvodný systém, jehož cílem bylo opakovaně zneužívat finanční prostředky Evropské unie prostřednictvím propagačních programů. Podle OLAF žalobce jako příjemce v tomto systému spolupracoval. OLAF odhalil podvodný systém a řadu souvisejících nesrovnalostí, k nimž došlo v rámci provádění programu „EU Milky Way“. Zjistil, že pachatelé uměle vytvořili a stanovili podmínky, aby získali výhody z financování. Systém byl zdánlivě v souladu s právními předpisy, nicméně skutečné operace nebyly v souladu s nezbytnými požadavky. Prostřednictvím sítě přidružených společností a osob poskytl zapojené osoby příjemci nepřipustnou finanční podporu tím, že zfalšovaly související náklady, zmanipulovaly zadávací řízení na dodávky, jakož i tvorbu cen, výrazně nadhodnotily ceny dodávek, které byly spolufinancovány z prostředků Evropské unie, vyplácením úplatků rozdělovaly neoprávněně získané prostředky, snažily se legalizovat výnosy z podvodu a zabránit případné kontrole. OLAF zjistil, že se manipulovalo s veřejnými zakázkami provádějícího subjektu a hodnotícího orgánu; výherci byli veřejným zadavatelem určeni ještě před zahájením zadávacích řízení. Ke skutečné hospodářské soutěži proto nedošlo. Skutečnosti zjištěné v rámci souvisejících vyšetřování OLAF, která probíhala v úzké spolupráci s bulharskými a belgickými soudními orgány, navíc naznačují, že došlo k nadnárodní trestné činnosti. Tento případ je neoddělitelně spjat s dvěma uzavřenými vyšetřováními OLAF, která se týkala provádění devíti propagačních programů v Bulharsku, a s jedním uzavřeným vnějším případem souvisejícím s druhým programem v České republice nazvaným „Kvalitní evropské mléčné výrobky“ (shrnutí na str. 3 až 4 zprávy OLAF).

[5] SZIF na základě zprávy OLAF dospěl k závěru, že bylo prokázáno, že v propagačním programu došlo k nesrovnalostem. Tyto nesrovnalosti spočívaly ve zmanipulování výběrového řízení tak, aby v něm uspěla společnost AGROPROMOTION Sprl. jako provádějící subjekt. Nesrovnalosti dále spočívaly v nadhodnocení cen, neodpovídající realizaci dodávek v propagačním programu a ve zpětných platbách od provádějícího subjektu k žalobci. Celý systém vykazoval od počátku zdánlivý soulad s pravidly, aby mohlo být získáno maximum financí z fondu Evropské unie s minimálními skutečně

pokračování

vynaloženými náklady. Ve svém souhrnu tak šlo o uměle vytvořené podmínky pro získání výhody.

[6] Z uvedených důvodů SZIF uplatnil doložku o obcházení (dále jen „doložka obcházení“) ve smyslu čl. 60 nařízení EP a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 (dále jen „nařízení č. 1306/2013“), a žalobci uložil, aby poskytnuté finanční prostředky vrátil. Žalovaný závěry SZIF v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil a odvolání žalobce zamítl.

[7] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který kasační stížností napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

II. Rozsudek městského soudu

[8] Městský soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí je v otázce, zda se žalobce zapojil do podvodného jednání ve smyslu čl. 60 nařízení č. 1306/2013, nepřezkoumatelné. Vyšel přitom ze svých závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 17. 3. 2022, č. j. 6 A 119/2020-120, ke skutkově i právně obdobnému případu. I v tamní věci správní orgány vycházely zejména ze závěrečné zprávy OLAF, kterou pojal jako stěžejní důkaz.

[9] Zpráva OLAF podle městského soudu detailně popisuje podvodné jednání S. S. a realizační agentury, které OLAF označil za pachatele podvodu; žalobce je ve zprávě označen pouze jako spolupachatel. S odkazem na rozsudky NSS ze dne 27. 2. 2024, č. j. 10 Afs 136/2022-93, a ze dne 10. 8. 2011, č. j. 1 Afs 44/2011-85, městský soud zdůraznil, že zpráva OLAF sice představuje použitelný důkaz, avšak není žádnou „korunou důkazů“ a nelze ji považovat za „dogma“. Podle judikatury NSS ji lze použít jako jediný důkaz v případě, kdy vyšetřovaná osoba nenabídla vlastní konkurující důkazy či vlastní verzi skutkového stavu. Žalobce se proti zprávě OLAF vymezil konkrétními námitkami, nabídl ke svým tvrzením důkazy a jejich interpretaci a zpochybnil hodnocení či neprovedení jím navržených důkazů. Žalovaný přitom podle městského soudu s některými důkazy pracoval, avšak odmítl je s poukazem na závěry zprávy OLAF. Správní orgány tak podle městského soudu samy neuvážily, zda žalobce doložku obcházení ve smyslu čl. 60 nařízení č. 1306/2013 naplnil, ač jejich povinností bylo zjistit skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.

[10] Městský soud dále přisvědčil tomu, že obecně odpovědnost za splnění veškerých předem nastavených podmínek dotace nese její příjemce. To se však netýká odpovědnosti dovozované v řízení z titulu naplnění doložky obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013. Jde o řízení o vrácení již poskytnuté dotace, které bylo zahájeno několik let po ukončení implementace propagačního programu, a poté, co již byly finanční prostředky vyplaceny a provedena kontrola realizace a financování programu.

[11] Pokud žalovaný dovedl objektivní odpovědnost i ve vztahu k doložce obcházení, pominul výklad čl. 60 nařízení č. 1306/2013 poskytnutý Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) v rozsudcích ze dne 7. 4. 2022 ve věci C-176/20, *SC Avio Lucos*,

ECLI:EU:C:2022:274, a ze dne 12. 9. 2013 ve věci C-434/12, *Slančeva sila*, ECLI:EU:C:2013:546. Podle Soudního dvora je k závěru o naplnění doložky obcházení ve smyslu čl. 60 nařízení č. 1306/2013 třeba prokázat naplnění nejen objektivních, ale také subjektivních skutečností. Městský soud rovněž odkázal na závěr rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93, podle něhož ze všech objektivních okolností věci musí vyplynout, že navzdory formálnímu dodržení podmínek stanovených právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto úpravou a dále, kumulativně, měl příjemce dotace vůli získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že uměle vytvořil podmínky vyžadované pro její získání.

[12] Podle městského soudu ve skutkových zjištěních OLAF nelze nalézt nic, z čeho by bylo možné dovodit, že žalobce svým jednáním nebo opomenutím naplnil doložku obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013. Tento nedostatek správní orgány nenapravily. Podle městského soudu musí být jednoznačně prokázáno, že žalobce se celého podvodu zúčastnil. Nestačí jen opsat zprávu OLAF či vycházet z jiných skutečností zjištěných OLAF obsažených v přílohách zprávy, aniž by správní orgány samy v řízení (i s ohledem na námitky žalobce) cokoli aktivně zjišťovaly.

[13] Žalovaný se naplněním subjektivního prvku doložky obcházení vůbec nezabýval a svou argumentaci vystavěl na objektivní odpovědnosti žalobce. V otázce naplnění subjektivní stránky doložky obcházení ve smyslu čl. 60 nařízení č. 1306/2013, tedy v otázce posouzení vůle žalobce získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy umělým vytvořením podmínek vyžadovaných pro její získání, je podle městského soudu rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

[14] Pokud žalovaný na str. 7 svého rozhodnutí pouze odkázal na závěry zprávy OLAF s tím, že žalobce „jednal spolu s organizátorkou podvodného programu S. S. na získání maximálního unijního financování za minimum vynaložených nákladů“, nejde podle městského soudu o posouzení subjektivní stránky. Žalobce nebyl na rozdíl od S. S. a dalších subjektů uvedených ve zprávě OLAF označen za organizátora podvodného jednání, který by podvodný program „vymyslel a spustil“. O to naléhavější je podle městského soudu potřeba důkladně zkoumat vůli žalobce a jeho vědomost o zapojení do podvodného jednání organizovaného S. S., realizační agenturou a dalšími subjekty. Na tomto závěru nemohou nic změnit ani e-mailové zprávy, které byly součástí příloh zprávy OLAF. Žalobce hodnocení této komunikace zpochybnil, ale žalovaný se s jeho námitkami vypořádal nedostatečně anebo se tvrzeními žalobce vůbec nezabýval.

[15] Podle městského soudu správní orgány pominuly také skutečnost, že na financování programu participovaly jednotlivé mlékárny, což vyvrací tvrzení OLAF, že žalobce neměl prostředky na zajištění financí z vlastních zdrojů. Dále nijak nezohlednily, že žalobce prováděl kontroly programu, přičemž OLAF dospěl ke svým zjištěním ohledně podvodného fungování realizační agentury a S. S. až na základě rozsáhlého vyšetřování. Žalobce přitom namítal, že byl těmito subjekty uveden v omyl. Správní orgány nezohlednily ani to, že žalobce nemohl posoudit přiměřenost cen. Městský soud v této souvislosti poukázal na to, že i SZIF uvedl, že takovou možnost nemá. Správní orgány rovněž nijak nezohlednily, že v souvislosti s programem bylo vyšetřováno několik úředníků Evropské komise pro podezření z korupce a praní špinavých peněz, k čemuž žalobce odkazoval na rozsudek belgického trestního soudu.

pokračování

[16] Městský soud dospěl k závěru, že v dalším řízení bude třeba doplnit dokazování tak, aby mohl být ve smyslu citované judikatury Soudního dvora a NSS učiněn jednoznačný a přezkoumatelný závěr o naplnění doložky obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013, a to na podkladě souhrnu objektivních i subjektivních skutečností zjištěných přímo ve vztahu k žalobci.

III. Obsah kasační stížnosti žalovaného a vyjádření žalobce

III. a) Kasační stížnost žalovaného

[17] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[18] Stěžovatel namítá, že městský soud dovozuje z rozsudků Soudního dvora ve věcech *SC Avio Lucos* a *Slančeva sila* nesprávné závěry. Nadto závěry těchto rozsudků nejsou přenositelné na posuzovanou věc, neboť k závadnému jednání nedošlo jednáním externího hospodářského subjektu, nýbrž jednáním realizační agentury, s níž žalobce spolupracoval již na přípravě programu.

[19] Stěžovatel má za to, že ve svém rozhodnutí detailně popsal zapojení žalobce, kterým došlo k naplnění jak objektivního, tak subjektivního prvku. Skutečnost, že provádějící subjekt s větším či menším zapojením žalobce uměle navyšoval cenu v rámci několika výběrových řízení, je objektivní stav, který stěžovatel vyhodnotil jako umělé vytváření podmínek. Podle stěžovatele nebyly podmínky (jednat hospodárně, efektivně) naplněny vůbec, a to ani formálně. Ve skutečnosti docházelo k ne hospodárnému nakládání s finančními prostředky.

[20] S odkazem na závěr Soudního dvora vyslovený v čl. 69 rozsudku ve věci *SC Avio Lucos*, podle něhož „*použití unijních nařízení nelze rozšířit tak, aby se vztahovala i na nekalé praktiky hospodářských subjektů*“, stěžovatel namítá, že zpráva OLAF poukazuje na účast žalobce na jednáních, kterými došlo ke zneužití propagačního programu. Jde o část 2.2.2. zprávy OLAF, podle níž žalobce „*jednal spolu s organizátorkou podvodného programu paní S. S. na získání maximálního unijního financování za minimum vynaložených nákladů*“ aj., a to zejména, pokud jde o manipulaci výběrovým řízením na provádějící subjekt. K tomu byla doložena komunikace žalobce s představitelkou provádějícího subjektu, která podle stěžovatele dokládá, že výběrové řízení vybraný subjekt také připravoval.

[21] Stěžovatel namítá, že vyžadování prokázání subjektivního prvku na straně žalobce za situace, kdy je podvodné jednání provádějícího subjektu nesporné, znamená ohrožení ochrany finančních zájmů Evropské unie. Zároveň jde o postup v rozporu s čl. 11 Listiny základních práv a svobod. Naopak postup stěžovatele byl v souladu se zásadou rovnosti adresátů výkonu veřejné správy. SZIF nemá možnost žádat vrácení dotace po provádějícím subjektu, nýbrž pouze po žalobci. Výklad provedený městským soudem může budoucí žadatele o podporu nabádat k sofistikovanějším podvodům a k zapojení třetích subjektů, kterým se „nemůže nic stát“. Podle stěžovatele provádějící subjekt nemůže požívat ochrany, jaké se mu nyní dostává.

[22] Stěžovatel dále popisuje fungování a strukturu propagačních programů dle nařízení č. 3/2008 a č. 501/2008. V rámci těchto propagačních programů hraje roli jednak Evropská komise, která je koordinuje, řídí a schvaluje. Evropská komise také kontroluje jejich provádění. Dále jde o členské státy, které posuzují a vybírají programy před jejich předložením Evropské komisi. Jejich úlohou je monitorovat provádění schválených programů na národní úrovni a zajišťovat, že finanční prostředky jsou využívány efektivně a v souladu s pravidly. Pokud jde o navrhující organizace (zde žalobce), jde o oborové nebo mezioborové organizace, které zastupují dané odvětví. Jsou odpovědné za přípravu a předložení návrhů programů členským státům k posouzení. Programy musí mimo jiné obsahovat cílové trhy, podrobný plán aktivit, rozpočet a očekávané výsledky.

[23] Navrhující organizace má povinnost zajistit výběr prováděcího subjektu, bez něhož nelze propagační program uskutečnit. Výběr vhodného prováděcího subjektu, který bude schopen realizovat navržené aktivity, probíhá na základě otevřeného výběrového řízení dle zásad transparentnosti a efektivity. Pokud došlo k výběru ještě před předložením programu, může se prováděcí subjekt podílet na jeho přípravě. Prováděcí subjekt musí mít odborné znalosti dotčených produktů a cílových trhů a zdroje zaručující, že jsou opatření prováděna co nejúčinněji s ohledem na evropský rozměr programů. Mezi členským státem (SZIF) a prováděcím subjektem smlouva uzavřena není, neboť dotace jsou vypláceny výlučně příjemci, který jako jediný nese odpovědnost za řádné provádění propagačního programu. V této souvislosti stěžovatel zdůraznil, že „již tuto fázi“ žalobce dobrovolně předal do rukou prováděcího subjektu. Aktivita od počátku nepřicházela ze strany žalobce, jak předpokládalo nařízení č. 501/2008, nýbrž od prováděcího subjektu, který žalobci nabídl účast na daných programech, jejich přípravu, vysoutěžení i následnou realizaci.

[24] Stěžovatel dále uvádí, že prováděcí subjekty provádějí implementaci konkrétních aktivit programů. Sám žalobce připustil a učinil nesporným, že prováděcí subjekt se podílel i na přípravě programu a přípravě výběrového řízení „de facto namísto žalobce“.

[25] Stěžovatel rovněž poukázal na zpětné finanční toky směřující od (pod)dodavatelů prováděcího subjektu k žalobci, resp. k jeho členům, které měly pokrýt 20 % částky, která připadala v rámci spolufinancování na žalobce. Tyto zpětné platby mohly být realizovány „jen a proto“, že výsledná cena zakázky byla předražená. Tímto postupem žalobce nepochybně získal neoprávněnou výhodu. Podle stěžovatele nadto nejde o ojedinělý případ, nýbrž o známé schéma, kdy je tímto způsobem obcházena míra spolufinancování z vlastních prostředků (rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích – pobočky v Táboře ze dne 11. 10. 2018, č. j. 14 To 213/2018-1254).

[26] Podle stěžovatele žalobce ve spolupráci s prováděcím subjektem vytvořili systém, který neodpovídá průběhu programu předpokládanému nařízením č. 501/2008. Při takové míře ingerence prováděcího subjektu do uskutečňování programu je podle stěžovatele nemožné na něj nahlížet jako na samostatného externího dodavatele (externí hospodářský subjekt). Jednalo se o povinně spolupracující subjekt, bez jehož účasti by nemohlo k realizaci dotačního opatření dojít. Podle stěžovatele jeho postup odpovídá finančním pravidlům stanoveným finančními předpisy Evropské unie vedenými zásadou řádného finančního řízení. Stěžovatel odkazuje na čl. 63 Nařízení EP a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU)

pokračování

č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012, podle něhož platí, že *plní-li Komise rozpočet v rámci sdíleného řízení, jsou úkoly souvisejícími s plněním rozpočtu pověřeny členské státy. Komise a členské státy dodržují zásady řádného finančního řízení, transparentnosti a zákazu diskriminace a zajišťují viditelnost činnosti Unie při správě jejích finančních prostředků. Za tímto účelem Komise a členské státy plní své povinnosti spojené s kontrolou a auditem a přebírají z toho vyplývající odpovědnost stanovenou tímto nařízením. Doplnková ustanovení jsou obsažena v odvětvových pravidlech.*

[27] Stěžovatel má za to, že s ohledem na veškeré nesrovnalosti, detailně popsané v rozhodnutích obou stupňů, došlo k naplnění jak objektivního, tak i subjektivního prvku doložky obcházení. Vyžadování prokázání subjektivního prvku výlučně na straně žalobce ohrožuje ochranu finančních zájmů Evropské unie. Podle stěžovatele ze zprávy OLAF vyplývá, že žalobce o krocích provádějícího subjektu minimálně vědět měl a mohl.

[28] Podle stěžovatele jde v případě dotačního titulu podle nařízení č. 3/2008 a nařízení č. 501/2008 o velmi ojedinělý systém, v němž musí vedle samotného žadatele stát i jeho povinně spolupracující provádějící subjekt. Pro takový systém není judikatura Soudního dvora citovaná městským soudem přiléhavá, neboť nezahrnuje právní hodnocení tohoto specifika ani nezohledňuje veškerá hlediska systému propagačních opatření.

[29] Stěžovatel proto navrhuje, aby NSS položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se zhodnocení jeho právních závěrů k čl. 60 nařízení č. 1306/2013 vzhledem ke specifikům tohoto či jiných obdobných propagačních programů. Konkrétně se jedná o otázku, jakým způsobem dopadá judikatura vyjádřená v rozsudcích ve věci *SC Avio Lucos* a *Slančeva sila* na případy spolupracujících provádějících subjektů, povinně určených v souladu s nařízením č. 3/2008 a nařízením č. 501/2008? Platí i v případě uvedených propagačních opatření, kdy je žadatel povinen určit provádějící subjekt, bez jehož účasti by nemohlo docházet k výplatě dotace, že relevantními objektivními a subjektivními skutečnostmi z titulu naplnění doložky obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013 jsou pouze ty skutečnosti, které se vztahují přímo k žadateli? Platí, že čl. 60 nařízení č. 1306/2013 nelze rozšířit tak, aby se vztahoval i na objektivní a subjektivní skutečnosti (praktiky) spolupracujících povinných provádějících subjektů?

III. b) Vyjádření žalobce

[30] Žalobce předně odkazuje na závěry rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93 a dále uvádí, že se na podvodném jednání realizační agentury nepodílel. Dokládá to i usnesení policejního orgánu ze dne 21. 7. 2021, č. j. NCOZ-5645-279/TČ-2018-412203-H. Stěžovatel opakovaně pomíjí jeho závěry, které vyvrací, že žalobce nezákonně manipuloval výběrovým řízením na provádějící subjekt a že byl zapojen do jeho podvodného jednání.

[31] Stěžovatel interpretuje čl. 60 nařízení č. 1306/2013 v rozporu s jeho doslovným zněním. I s ohledem na závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *Slančeva sila* je třeba splnění

obou podmínek doložky obcházení, tj. objektivního i subjektivního prvku, konkrétnímu subjektu prokázat vždy. Přičitatelnost jednání, kterého se dopustila výhradně třetí osoba, je vyloučena. Žalobce nesouhlasí s konstrukcí stěžovatele, že realizační agentura nebyla pro její vztah a spolupráci se žalobcem externím hospodářským subjektem, a proto by její jednání mělo být žalobci přičitatelné.

[32] Žalobce poukazuje na to, že se s realizační agenturou seznámil v rámci vzdělávacího mezinárodního kongresu, kde veřejně představovala propagační programy. Žalobce ke spolupráci s realizační agenturou nabádaly správní orgány, tedy i stěžovatel. Žalobce ve smyslu čl. 8 odst. 3 nařízení č. 501/2008 nemohl programy implementovat sám a byl povinen si k realizaci programu vybrat vhodný prováděcí subjekt. Proto vyhlásil transparentní výběrové řízení a sám aktivně oslovoval potenciální uchazeče, aby se do výběrového řízení přihlásili. Skutečnost, že realizační agentura asistovala při přípravě výběrových podmínek, je podle žalobce v souladu s právními předpisy a evropskou rozhodovací praxí. Podle unijních předpisů se realizační agentura jako vybraný prováděcí subjekt do jisté míry podílela i na úpravě žádosti o schválení programu Evropskou komisí. O této součinnosti byly správní orgány informovány. Jednalo se v pořadí o druhý připravovaný propagační program poté, co již byl první propagační program úspěšně implementován a zkontrolován ze strany všech dotčených orgánů. Je proto pochopitelné, že realizační agentura, v té době uznávaná a renomovaná, žalobci pomáhala, což však stěžovatel pomíjí. Z řady důkazů založených ve správním spise plyne, že žalobce činnost realizační agentury pravidelně kontroloval, stejně jako na její činnost dohlížely správní orgány, včetně Evropské komise. Těžko po žalobci žádat, aby sám odhalil, o čem až do vyšetřování OLAF neměl nikdo podezření. Žalobci nemůže být kladeno k tíži a přičítáno jednání realizační agentury, která v jiném případě, jak se ukázalo v trestním řízení, podplatila evropské úředníky.

[33] Žalobce odmítá argument stěžovatele, že vyžadování prokázání subjektivního prvku výlučně na straně žalobce ohrožuje finanční zájmy Evropské unie. Pokud jde o položení předběžné otázky, podle žalobce již Soudní dvůr úplný a jednoznačný výklad čl. 60 nařízení č. 1306/2013 provedl v rozsudcích citovaných městským soudem.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[34] NSS posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Takové vady NSS neshledal, přistoupil tedy k posouzení kasačních námitek a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[35] Podle čl. 60 nařízení č. 1306/2013 platí, že *aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, neposkytne se žádná z výhod stanovených v právních předpisech v odvětví zemědělství fyzické nebo právnické osobě, o níž se zjistí, že podmínky nezbytné pro získání těchto výhod byly vytvořeny uměle v rozporu s cíli uvedených právních předpisů.*

[36] Opírá-li se rozhodnutí stěžovatele o opakovaně zdůrazněnou objektivní odpovědnost žalobce ve vztahu k naplnění výše citované doložky obcházení, tak otázkou odpovědnosti příjemce podpory poskytnuté v rámci propagačních programů ve smyslu nařízení č. 3/2008 se již NSS zabýval v rozsudku č. j. 10 Afs 136/2022-93, který se týkal shodných účastníků

pokračování

řízení. Žalobce v tamní věci čerpal podporu v rámci propagačního programu „Kvalitní evropské mléčné výrobky“ zaměřeného na propagaci tradičních mléčných výrobků na trzích Ruska a Ukrajiny. Provádějícím subjektem programu byla rovněž společnost AGROPROMOTION Sprl. OLAF zjistil, že tato společnost a s ní spojené subjekty jednaly v rámci propagačního programu „Kvalitní evropské mléčné výrobky“ obdobným způsobem, jaký je popsán v bodě 4 tohoto rozsudku.

[37] NSS v rozsudku č. j. 10 Afs 136/2022-93 zdůraznil, že typ odpovědnosti vyžadované pro naplnění doložky obcházení ovlivní i rozsah dokazování. Není přitom sporu o tom, že v případě objektivní odpovědnosti, kterou ve vztahu k doložce obcházení dovozuje stěžovatel i v nyní posuzované věci, není zavinění významné, a proto se ani nezjišťuje.

[38] NSS v citovaném rozsudku přehledně vyložil právní úpravu a již ustálenou judikaturu správních soudů týkající se typu odpovědnosti za dodržení všech podmínek poskytnuté dotace. Tato odpovědnost leží výlučně na příjemci dotace a jde o odpovědnost objektivní (body 30 až 32 rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93, a v něm citovaná judikatura). V případě jednání, kterým dojde k naplnění doložky obcházení, však podle NSS objektivní odpovědnost dovodit nelze. NSS k tomuto závěru dospěl jednak na základě specifik řízení o vrácení již poskytnuté dotace *„(řízení je zahájeno několik let po ukončení implementace programu, a poté, co již byly finanční prostředky vyplaceny a provedena kontrola realizace a financování programu) z toho důvodu, že se ex post zjistilo, že měl naplnit doložku obcházení a uměle vytvořit podmínky pro samotné získání oné dotace“* (bod 32 rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93). Dále NSS poukázal na výklad čl. 60 nařízení č. 1306/2013 a pojmu uměle vytvořené podmínky, který již poskytl Soudní dvůr. Pojem uměle vytvořené podmínky je nutno vykládat tak, že *„důkaz o zneužití podpory potenciálním příjemcem vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní úpravou, a dále subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání“* (bod 29 rozsudku *Slančeva sila*). Je tedy *„na vnitrostátním soudu, aby v souladu s důkazními pravidly vnitrostátního práva ověřil, zda jsou tyto dva znaky naplněny, není-li tím narušena účinnost unijního práva“* (bod 30 rozsudku ve věci *Slančeva sila*). NSS uzavřel, že k rozhodnutí o tom, že příjemce dotace naplnil doložku obcházení, musí správní orgán učinit jednoznačný závěr o naplnění objektivních i subjektivních skutečností. Ze všech objektivních okolností věci musí vyplynout, že navzdory formálnímu dodržení podmínek stanovených právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto úpravou, a dále (kumulativně), že příjemce dotace měl vůli získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že uměle vytvoří podmínky vyžadované pro její získání. Podle NSS je třeba, aby stěžovatel povinnost příjemce dotace vrátit finanční prostředky z titulu naplnění doložky obcházení dle čl. 60 nařízení č. 1306/2013 opřel o důkazy, z nichž vyplyne jednoznačný závěr o naplnění této doložky na podkladě souhrnu objektivních i subjektivních skutečností řešené kauzy (body 35 a 37 rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93).

[39] Nyní rozhodující senát neshledal v posuzované věci žádnou významnou právní či skutkovou odlišnost, pro kterou by se nosné závěry vyslovené v rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93 na věc nevztahovaly. Je tedy třeba, aby stěžovatel zkoumal a prokázal subjektivní stránku účasti žalobce na podvodném jednání organizovaném S. S.

spolu s dalšími subjekty. Pokud stěžovatel v rozporu s nosnými důvody svého rozhodnutí v kasační stížnosti předjímá, že žalobce o krocích provádějícího subjektu minimálně vědět měl a mohl, jak správně uzavřel i městský soud, je jeho povinností to v dalším řízení prokázat (body 36 až 38 napadeného rozsudku). NSS proto nemůže stěžovateli přisvědčit v námitce, že městský soud pochybil, uložil-li stěžovateli doplnit dokazování ke skutečnostem, které jsou významné pro dovození subjektivní stránky jednání žalobce.

[40] Argumentuje-li stěžovatel tak, že závěry rozsudků Soudního dvora ve věcech *SC Avio Lucos* a *Slančeva sila* nejsou přenositelné na nyní posuzovanou věc s ohledem na specifika propagačního programu, kterými jsou povinné zapojení provádějícího subjektu a jeho úzká spolupráce s příjemcem podpory, NSS s ním nesouhlasí. Již vyslovené závěry rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93 považuje za vhodné s ohledem kasační argumentaci doplnit následovně.

[41] Pokud stěžovatel *umělé vytvoření podmínek v rozporu s cíli právních předpisů v odvětví zemědělství* žalobci přičítá již na základě vztahu s provádějícím subjektem (společností S. S.), tak s takovou konstrukcí se NSS nemůže ztotožnit. Podle NSS je naopak třeba jednání žalobce coby příjemce podpory posoudit z hlediska jeho subjektivní stránky tím spíše, že unijní úprava propagačních programů neumožňovala žalobci při čerpání prostředků v rámci programu postupovat jinak než se zapojením provádějících subjektů. Podle čl. 11 bodu 2 a 3 nařízení č. 3/2008 *po příslušném výběrovém řízení zvolí navrhující organizace subjekty, které provedou programy přijaté podle čl. 7 odst. 1. Za určitých podmínek, které budou stanoveny podle čl. 16 odst. 2, může navrhující organizace získat povolení provádět sama některé části programu. Subjekty pověřené uskutečňováním informačních a propagačních opatření musí mít odborné znalosti dotčených produktů a cílových trhů a zdroje zaručující, že jsou opatření prováděna co nejúčinněji s ohledem na evropský rozměr dotčených programů.* Podle čl. 8 odst. 3 nařízení č. 501/2008 platí, že *za účelem provádění svých programů určí každá navrhující organizace patřičným a členským státem ověřeným způsobem ve výběrovém řízení jeden či více provádějících subjektů. Pokud došlo k výběru ještě před předložením programu, provádějící subjekt se může podílet na jeho přípravě.* Spolupráce provádějícího subjektu s příjemcem podpory tedy byla podmínkou, jejíž splnění bylo nutným předpokladem participace členských států na propagačních programech spolufinancovaných Evropskou unií.

[42] Právě otázkou, zda k naplnění doložky obcházení může dojít již splněním formálních podmínek, se však Soudní dvůr v citovaných případech zabýval, a to způsobem dopadajícím i na nyní řešenou věc, tudíž není namístě pokládat předběžnou otázku, jak navrhoval stěžovatel.

[43] V rozsudku ve věci *Slančeva Sila* posuzoval okolnosti poskytnutí podpory ve smyslu nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), a provedl výklad čl. 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011, podle něhož platí, že *aniž jsou dotčena zvláštní ustanovení, neprovede se žádná platba ve prospěch příjemců, u nichž je zjištěno, že uměle vytvořili podmínky požadované pro poskytnutí takových plateb a získali tak výhodu, která není v souladu s cíli dotčeného režimu podpor.* V případě *Slančeva sila* došlo k formálnímu splnění kritérií požadovaných pro poskytnutí podpory zakládání a rozvoje mikropodniků podle unijního práva i vnitrostátních právních předpisů (bod 28 rozsudku ve věci *Slančeva sila*). Vzniklo však podezření, že formální podmínky byly vytvořeny uměle s cílem zneužít podpory

pokračování

poskytované z EZFRV. Cílem projektu měla být snaha obejít omezení výše maximálního financování jednoho projektu tím, že osoby spojené se společností Slančeva sila podaly žádosti o podporu dvou dalších projektů v rámci téhož programu, jež byly totožné s projektem společnosti Slančeva sila (body 13 až 17 rozsudku ve věci *Slančeva Sila*). Soudní dvůr v již výše citovaném bodu 29 tohoto rozsudku zdůraznil, že i za těchto okolností vyžaduje důkaz o zneužití takové podpory potenciálním příjemcem jednak souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou Společenství nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní úpravou, a jednak subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání. „Článek 4 odst. 8 nařízení č. 65/2011 musí být vykládán v tom smyslu, že podmínky jeho použití vyžadují existenci objektivního a subjektivního znaku. Pokud jde o objektivní znak, je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil objektivní okolnosti projednávané věci umožňující dospět k závěru, že cíl sledovaný režimem podpory z EZFRV nemůže být dosažen. Pokud jde o subjektivní znak, je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil objektivní důkazy umožňující dospět k závěru, že umělým vytvořením podmínek požadovaných pro poskytnutí platby v rámci režimu podpory z EZFRV měl žadatel o takovouto platbu výlučně v úmyslu získat výhodu, která není v souladu s cíli tohoto režimu. Předkládající soud se v tomto ohledu může opřít nejen o takové okolnosti, jako jsou právní, hospodářské nebo osobní vztahy mezi osobami uskutečňujícími podobné investiční projekty, ale také o indicie prokazující záměrnou koordinaci mezi těmito osobami“ (bod 43 rozsudku SDEU *Slančeva Sila*, zvýrazněno NSS).

[44] Stěžovatel se dále dovolává bodu 69 rozsudku Soudního dvora ve věci *SC Avio Lucos*, z něhož plyne, že „podle ustálené judikatury totiž platí, že použití unijních nařízení nelze rozšířit tak, aby se vztahovala i na nekalé praktiky hospodářských subjektů (rozsudek ze dne 12. září 2013, *Slančeva sila*, C 434/12, EU:C:2013:546, bod 27 a citovaná judikatura).“ Ten však podle NSS není se závěry městského soudu ani v rozporu, ani z něj neplyne stěžovatelem dovozená konstrukce objektivní odpovědnosti žalobce. Na citovaný závěr Soudní dvůr dále navázal s odkazem na svá předchozí rozhodnutí tím, že „důkaz o zneužití podpory potenciálním příjemcem vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní úpravou, a dále subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání (rozsudek ze dne 12. září 2013, *Slančeva sila*, C-434/12, EU:C:2013:546, bod 29 a citovaná judikatura)“ (bod 70 rozsudku ve věci *SC Avio Lucos*). Soudní dvůr rovněž, pokud jde o subjektivní prvek, odkázal na stanovisko generálního advokáta, podle něhož musí „předkládající soud v projednávaném případě zohlednit všechny relevantní skutečnosti sporu v původním řízení pro účely určení, zda společnost *Avio Lucos* chtěla získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že uměle vytvoří podmínky vyžadované pro její získání“ (bod 74 rozsudku ve věci *SC Avio Lucos*).

[45] V nyní posuzované věci je unijním právem předvídaná nutná podmínka čerpání podpory jednou z podmínek pro realizaci sledovaného cíle; zde propagace unijních výrobků na trzích mimo Evropskou unii. Stěžovatel sám v kasační stížnosti předestírá systém spolupráce všech aktérů zapojených v realizaci propagačního programu a nevyvrací, že bez zapojení provádějícího subjektu by nebylo možné program vůbec realizovat. Z popsaného systému však ještě nelze dovodit odpovědnost příjemce podpory za možné podvodné jednání

prováděcího subjektu, leda by o tom příjemce podpory musel vědět. To jasně plyne z citovaných rozsudků Soudního dvora. Proto NSS nepřistoupil k položení předběžné otázky k Soudnímu dvoru.

[46] Soudní dvůr nevyloučil, že splnění některé z nutných formálních podmínek budou provázet takové okolnosti, z nichž bude možné dovodit subjektivní stránku jednání příjemce podpory vedenou cílem získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy v rozporu s cílem propagačního programu. Jinými slovy, s tímto záměrem či vědomím by musel žalobce spolupracovat s prováděcím subjektem a za tímto účelem činit jednotlivé formální kroky. To naznačuje stěžovatel na str. 10 a 11 svého rozhodnutí, když dovozuje, že vítězný uchazeč měl vše nachystané předem a výběrové řízení bylo jen formální, či na str. 18, kde uvádí, že žalobce musel vědět, že ceny vykázané v žádostech o platbu v propagačním programu jsou nadsazené. Tyto závěry však nejsou podloženy ničím jiným, než zprávou OLAF a jejími přílohami. Stěžovatel opomíjí také opakovaná vyjádření žalobce k těmto závěrům. Žalobce kupř. poukazoval na to, že se snažil, aby se do výběrového řízení zapojil co největší počet uchazečů. Proto kontaktoval i české marketingové agentury. Nastavením podmínek soutěže usiloval o to, aby její průběh byl férový. Žalobce zdůrazňoval, že nemohl vědět, že další do výběrového řízení přihlášený uchazeč je spojen se společností AGROPROMOTION Sprl., stejně jako neměl důvod zpochybňovat obsah jednotlivých faktur vystavených prováděcím subjektem. Žalobce uváděl, že neměl vlastní kapacity k tomu, aby vyhodnocoval cenovou úroveň služeb v zemích, kde byly výrobky propagovány. Správní orgány se vůbec nezabývaly tím, zda o nadhodnocených cenách mohl žalobce vůbec vědět. Zároveň se žalobce podrobně vyjadřoval k platbám, které od prováděcího subjektu obdržel jako náhradu za cestovní výdaje a náklady na ubytování, které žalobce hradil při účasti svých zástupců a zástupců spolupracujících mlékáren na veletrzích, či ve spojení s překlady a tlumočením (viz odvolání proti rozhodnutí SZIF či vyjádření k podkladům rozhodnutí).

[47] Pokud stěžovatel namítá, že se žalobce účastnil jednání, kterými došlo ke zneužití propagačního programu, a odkazuje v této souvislosti na část 2.2.2. zprávy OLAF, je třeba zdůraznit, že tento odkaz nic nemění na tom, že stěžovatel a SZIF vycházeli při zjišťování skutkového stavu a jeho hodnocení z nesprávného pojetí odpovědnosti žalobce jako objektivní.

[48] Uvedl-li městský soud, že zpráva OLAF detailně popisuje podvodné jednání pachatelů podvodu a žalobce je označen pouze jako spolupachatel, tak NSS ověřil, že ve stěžovatelem zmiňované části 2.2.2. zprávy OLAF s názvem „Pachatelé podvodu“ je v podkapitole „Hlavní pachatel“ uvedeno, že organizační funkci v tomto podvodu měla S. S., jejíž činnost tato část zprávy OLAF podrobně popisuje. Dále navazuje podkapitola „Spolupachatelé – dodavatelé a jejich vedoucí pracovníci“, která obsahuje zjištění týkající se právnických a fyzických osob kontrolovaných S. S. v Bulharsku, na Kypru a v Polsku. Z podkapitoly „Spolupachatel – příjemce/navrhující organizace“ se podává, že příjemcem byl žalobce. Podle OLAF lze z informací uvedených v této zprávě (zde konkrétně zpráva OLAF na příslušné pasáže neodkazuje, pozn. NSS) vyvodit závěr, že tento spolupachatel jednal spolu s organizátorkou podvodného systému s cílem získat maximální objem finančních prostředků Evropské unie za minimální skutečně vynaložené náklady. Podle OLAF žalobce souhlasil s tím, že se bude ucházet o finanční prostředky za podvodných podmínek, byl si vědom toho, že mu byla nabídnuta role „zkratky“ k finančním

pokračování

prostředkům Evropské unie, která porušovala zásadní pravidla pro financování a zásady rozpočtu Evropské unie, předem vybral provádějící subjekt, akceptoval související nabídku jako dostačující a zakázku zadal plánovanému vítězi. Akceptoval dodavatele vybrané provádějícím subjektem i příslušné účtované ceny, platil za dodávky služeb nebo zboží, u kterých neexistovaly žádné nebo téměř žádné primární důkazy, předem vybral hodnotitele, akceptoval související nabídku jako dostačující a zakázku zadal plánovanému vítězi, spolu s organizátorkou si rozdělil neoprávněně získané prostředky, chránil zájmy organizátorky a fungování systému, aby se přizpůsobil plánu. Podle OLAF zašel žalobce až tak daleko, že se v rámci spolupráce s organizátorkou podvodného systému při získávání a využívání neoprávněně získaných prostředků vzdal své nezávislosti jako subjektu. Podle OLAF lze souhrnně říci, že všechny osoby uvedené v tomto pododdílu jsou faktickými pachateli podvodu. Pro žalobce společně uměle vytvořily skutečnosti, aby získaly finanční prostředky Evropské unie. Umožnily střet zájmů organizátorky a vyplacení úplatků, aby mohly rozdělit neoprávněně získané prostředky. Pachatelé konkrétně předem vybrali provádějící subjekt, předem vybrali dodavatele nebo subdodavatele, a to tím, že zadávací řízení, ze kterého měl vzejít dodavatel, zahltili nabídkami, které nebyly konkurenceschopné, nebo tím, že jim zakázka byla udělena přímo, předem vybrali hodnotitele, na základě informací nadhodnotili konečnou cenu pro příjemce, vyrobili příslušnou dokumentaci a uskutečnili související peněžní převody a díky nim předstírali, že rozpočet programu je prováděn v souladu s předpisy, příjemci a organizátorce vypláceli úplatky, stanovili poslušného hodnotitele, a tím bránili objektivnímu hodnocení provádění programu. Zpráva OLAF uzavírá, že S. S. s dalšími vyjmenovanými subjekty připravila, iniciovala a ve spolupráci se žalobcem vytvořila podvodný systém za účelem získání financování z Evropské unie. Na tomto systému se podílela také řada právnických a fyzických osob, které řídila organizátorka podvodu (zvýrazněno NSS).

[49] NSS k výše shrnutým závěrům OLAF uvádí, že městský soud k nim velmi případně odkázal na judikurní závěr vyslovený v případě popsaném v bodu 36 tohoto rozsudku. Podle něj úřadu OLAF ve smyslu čl. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 883/2013 ze dne 11. září 2013 o vyšetřování prováděném Evropským úřadem pro boj proti podvodům (OLAF) a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1073/1999 a nařízení Rady (Euratom) č. 1074/1999 (dále jen „nařízení č. 883/2013“), *„nepřísluší činit závěr o odpovědnosti vyšetřované osoby. To je úkolem až vnitrostátních orgánů ve správním (či trestním) řízení, a to při vědomí pravidel ...že pro zprávu OLAF platí stejná pravidla hodnocení a stejná důkazní hodnota, jako je tomu u úředních zpráv vypracovaných vnitrostátními správními kontrolory“* (bod 25 rozsudku NSS č. j. 10 Afs 136/2022-93). NSS k tomu doplňuje, že ve smyslu čl. 11 nařízení č. 883/2013 úřadu OLAF přísluší činit pouze předběžnou právní kvalifikaci zjištěných skutečností. Z toho musí stěžovatel rovněž vycházet, obzvláště v situaci, kdy žalobce nabídl vlastní konkurující důkazy a vlastní verzi skutkového stavu, včetně vysvětlení okolností počátku spolupráce se společností AGROPROMOTION Sprl., okolností souvisejících s organizací výběrového řízení a stěžovatelem zmiňovaných „zpětných finančních toků“, jak bylo uvedeno v bodě 46 tohoto rozsudku.

[50] Městský soud správně poukázal na to, že žalobce nebyl na rozdíl od S. S. a dalších subjektů uvedených ve zprávě OLAF označen za organizátora podvodného jednání. Pokud jde o vědomost žalobce o zapojení do podvodného jednání organizovaného jinými subjekty,

jak je popisuje zpráva OLAF, tou se správní orgány vůbec nezabývaly. Pokud by však žalobce coby příjemce podpory vzhledem ke všem okolnostem, které mu vůbec mohly být známy, o podvodu nemohl vědět, stěží by bylo možné dovodit jeho vůli uměle vytvářet podmínky k čerpání podpory v rozporu s cílem programu.

[51] To platí i pokud jde o údajnou manipulaci výběrovým řízením či existenci rozdílných dokladů k výdajům, které byly předkládány žalobcem a následně vykazovány jako náklad programu provádějícím subjektem. Dovolává-li se stěžovatel v kasační stížnosti e-mailu od S. S., jde o zprávu ze dne 3. 4. 2015 určenou pracovníku žalobce, v níž uvedla, že v příloze zasílá dokumenty *„jak bylo požadováno, uvedla jsem data tak, aby mohla být pozvánka do výběrového řízení vyvěšena na stránkách ČMSM zítra, dejte mi vědět, kdy k tomu dojde, abychom mohli poslat vše včas“* (příloha A.I. zprávy OLAF). Tímto e-mailem se městský soud rovněž zabýval s tím, že citovaná zpráva sama o sobě nezákonné spolčení mezi žalobcem a realizační agenturou neprokazuje. Podle NSS je však podstatné, že posouzení (nejen) veškeré e-mailové komunikace bude stěžovatel provádět znovu a ve spojení s dalšími důkazy kvalifikuje subjektivní stránku jednání žalobce. V tomto směru mohou mít význam i skutková zjištění orgánů činných v trestním řízení, na něž odkazuje žalobce. Jejich právní hodnocení ve světle všech dalších skutečností významných pro posouzení subjektivní stránky účasti žalobce na podvodu ve smyslu citované judikatury Soudního dvora však učiní žalovaný.

[52] K námitce, že SZIF nemůže po provádějícím subjektu ve smyslu doložky obcházení požadovat vrácení podpory, NSS uvádí, že jde o přímý důsledek právní úpravy, tedy o okolnost pro dovození subjektivní odpovědnosti žalobce nerozhodnou. Doložka obcházení se týká příjemce výhody (podpory), který ji naplní účelovým vytvořením podmínek tak, aby získal výhodu v rozporu s cílem programu. Přitom nepochybně může spolupracovat i se subjekty, které podvodu napomáhají, ale jichž se posléze řízení o vrácení podpory netýká. NSS však ani v nejmenším nezpochybňuje spletitost a sofistikovanost možných případů snahy o obcházení unijních pravidel při čerpání podpory. O tom svědčí i skutkové detaily případů, kterým se věnoval Soudní dvůr v citovaných rozsudcích. To však nic nemění na jeho závěrech o nutnosti prokázat subjektivní stránku zapojení příjemce podpory do podvodných praktik. Navíc, jak se jeví z poměrů nyní posuzované věci, jednání S. S. a dalších osob bylo předmětem rozsáhlého vyšetřování orgány činnými v trestním řízení; správní orgány tedy mohou využít i důkazy zajištěné postupy právě těchto orgánů, které disponují prostředky k odhalování i stěžovatelem zmiňovaných sofistikovaných podvodů. Pokud jde o odkaz stěžovatele na rozpor požadavku na posouzení subjektivní stránky jednání žalobce s čl. 11 Listiny základních práv a svobod, který se týká ochrany vlastnického práva, tím se NSS nezabýval, neboť ve vztahu k poměrům posuzované věci jej stěžovatel nijak blíže argumentačně nerozvádí (neuvádí, o či vlastnické právo se má jednat, jakého z ustanovení čl. 11 Listiny základních práv a svobod se dovolává apod.).

[53] Podle NSS tedy městský soud správně, aniž by zároveň jakkoli předjímal výsledek dalšího řízení, v souladu s výše citovanými závěry Soudního dvora dovodil, že stěžovatel své rozhodnutí opřel o nedostatečné skutkové důvody svědčící o naplnění doložky obcházení ve smyslu čl. 60 nařízení č. 1306/2013.

V. Závěr a náklady řízení

pokračování

[54] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek městského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[55] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení za jeden úkon právní služby spočívající ve vyjádření ke kasační stížnosti. Za tento úkon náleží žalobci odměna ve výši 3 100 Kč a paušální částka 300 Kč jako náhrada hotových výdajů (§ 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 13 odst. 4 vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, ve znění do 31. 12. 2024). Protože je zástupkyně žalobce plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinna odvést, tj. 21 % z částky 3 400 Kč, tedy o 714 Kč. Celkovou částku 4 114 Kč je stěžovatel povinen zaplatit žalobci ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupkyně.

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

V Brně dne 14. března 2025

JUDr. Pavel Molek
předseda senátu