



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Lenky Krupičkové a soudců Davida Hipšra a Tomáše Foltase v právní věci žalobkyně: **Bylinné kapky, s. r. o.**, se sídlem Viničné Šumice č. p. 376, zastoupené Mgr. Pavlem Procházkou, advokátem se sídlem Lidická 2006/26, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 4. 2024, č. j. 15 A 105/2023-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2023, č. j. MZE-32411/2023-14112, žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále též „Fond“) ze dne 26. 10. 2022, č. j. SZIF/2022/0663209 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“). Tímto rozhodnutím Fond ukončil administraci žádosti žalobkyně o dotaci na projekt „*Výstavba výroby doplňků stravy – Bylinné kapky s.r.o.*“ (dále též „Projekt“) ze dne 12. 10. 2015. Jednalo se v pořadí o druhé rozhodnutí Fondu, neboť jeho předcházející rozhodnutí ze dne 16. 3. 2016 žalovaný zrušil rozhodnutím ze dne 17. 8. 2022 pro nepřezkoumatelnost (odvolání bylo žalovanému předáno až v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 10 Afs 339/2017).

[2] Fond v prvostupňovém rozhodnutí konstatoval, že žalobkyni nebylo možné poskytnout dotaci z důvodu nesplnění podmínek obsažených v kapitole 6 bodu 7

Specifických podmínek Pravidel (dále též „SPP“). Výrobky žalobkyně totiž nejsou čistým lihem (etylalkoholem) získaným ze zemědělských produktů, jak předpokládá příloha č. 1 Smlouvy o fungování EU (dále též „Příloha SFEU“) u popisu zboží s číslem 2208, neboť obsahují minimálně extrakty z bylin (někdy také glycerol) a líh není produktem výroby žalobkyně, ale je nakupován. Fond vycházel mimo jiné ze sjednocujícího stanoviska Generálního ředitelství cel, Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva zemědělství ze dne 14. 3. 2014 (dále též „sjednocující stanovisko“), které se týkalo celního zařazení výrobků žalobkyně. Žalovaný se ztotožnil s Fondem, že na Projekt nelze dotaci poskytnout.

II.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) v záhlaví uvedeným rozsudkem zamítl. Na úvod konstatoval, že rozhodnutí žalovaného je přezkoumatelné. Současně žalovaný napravil vady rozhodnutí Fondu, když umožnil žalobkyni seznámit se se spisem, vyjádřit se k věci a vypořádal veškeré její námitky. Městský soud dále přisvědčil žalobkyni, že její bylinné tinktury je nutno zařadit do položky nomenklatury 2208. Následně se zabýval tím, jaké výrobky v rámci této položky bylo možné podle SPP podpořit. Uvedl, že z podpory jsou vyloučeny ty produkty, které nejsou zahrnuty v Příloze SFEU, byť by současně dle celního zařazení spadaly do stejné položky harmonizovaného systému. V případě položky 2208 lze tedy podporu skutečně poskytnout pouze na výrobu denaturovaného či nedenaturovaného etylalkoholu. Žalovaný tak podle soudu vyložil kapitolu 6 bod 7 SPP správně a dospěl k logickému závěru, že Projekt nebylo možné podpořit. Městský soud z rozsudku Soudního dvora EU ze dne 14. 6. 2011, C-196/10, *Paderborner Brauerei Haus Cramer KG* (dále též „rozsudek C-196/10“), na nějž odkazovala žalobkyně, dovodil, že při posuzování rozdílu mezi etylalkoholem a destiláty, likéry a jinými lihovými nápoji spadajícími do položky 2208 je podstatné, že tyto další výrobky (jiné než etylalkohol) obsahují aromatické látky nebo mají typické chuťové vlastnosti. Bylinné tinktury žalobkyně jsou vyráběny tak, že dochází ke změně chuťových vlastností etylalkoholu, protože jsou jiným lihovým nápojem. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku týkající se chybného doručení rozhodnutí Fondu přímo žalobkyni. Její zástupce totiž podal včasné odvolání. Materiálně se tedy s rozhodnutím seznámil, a tato vada tak neměla vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného. K námitce, že výrobky žalobkyně jsou doplňkem stravy ve smyslu zákona č. 110/1997 Sb., nikoliv nápojem, městský soud konstatoval, že tato skutečnost nemění nic na tom, že jsou současně alkoholickým nápojem ve smyslu sazebního zařazení celního sazebníku. K tomu poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 Afs 21/2013. Podle městského soudu nebylo rozhodnutí Fondu ani překvapivé. Byť Fond v původním rozhodnutí argumentoval jiným zařazením do celních kapitol celní nomenklatury, ukončil administraci žádosti vždy pro nesplnění SPP. Závěrem městský soud nepřisvědčil žalobkyni, že by podmínky dotace nebyly jasné a srozumitelné. Pravidlo obsažené v kapitole 6 bodu 7 SPP jednoznačně odkazovalo na produkty vymezené v Příloze SFEU s tím, že se podporovaný výrobní proces týká právě jejich zpracování a uvádění na trh a současně je zde uveden i výstupní produkt. Takto formulovanou podmínku městský soud označil za dostatečně jednoznačnou a nerozpornou.

III.

pokračování

[4] Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností s odkazem na důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). V ní nejprve obsáhle rekapituluje obsah žaloby a rozsudku městského soudu. Proti jeho posouzení namítá, že jako zemědělský podnikatel pěstující rostliny pro výrobu bylinných tinktur jejich macerací v lihu splňuje podmínky obsažené v kapitole 6 bodu 7 SPP. Uvádí, že dle městského soudu lze podpořit jen denaturovaný či nedenaturovaný etylalkohol o jakémkoliv množství alkoholu (nikoliv pouze čistý alkohol o obsahu 96 %), zatímco správní orgány dovodily, že podpořit lze pouze výrobu čistého lihu. Žalovaný proto nemohl vypořádat odvolací námitky správně. Bylinné tinktury stěžovatelky totiž patří mezi denaturovaný či nedenaturovaný etylalkohol. Stěžovatelka dále opakuje svou argumentaci k rozsudku C-196/10 s dovětkem, že žalovaný ve vyjádření k žalobě a městský soud v napadeném rozsudku vytrhli jeho bod 19 z kontextu. Za chybnou považuje i argumentaci bodem 33 citovaného rozsudku s ohledem na to, že její výrobek je doplňkem stravy. Nesouhlasí s městským soudem, že označení výrobku za doplněk stravy není relevantní. Zdůrazňuje, že produkty jsou identifikovány prostřednictvím číselného kódu celního sazebníku pouze po formální stránce. Toto zařazení nelze povyšovat nad potravinové právo a nad zařazení tinktur do doplňků stravy. I kdyby byly bylinné tinktury alkoholickým nápojem dle jejich zařazení v položce 2208, nelze pro účely poskytnutí dotace odhlédnout od jejich podstaty jako doplňků stravy. Judikatura citovaná městským soudem podle ní není přílehlavá, neboť řešila spotřební daň z alkoholu a zařazení lihových bylinných tinktur pro účely daňového sazebního zařazení. Pro účely dotací je však identifikace produktů prostřednictvím číselného kódu harmonizovaného systému jen formální. K rozsudku C-196/10 dodává, že je třeba zohlednit celý jeho obsah, z něhož plyne, že určité aroma či chuť nebrání zařazení výrobku do etylalkoholu nedenaturovaného. Navíc nemusí být konstatovaná francouzská verze správná, neboť existuje rozpor mezi jí a anglickou verzí vysvětlivek.

[5] Dále stěžovatelka namítá, že žalovaný nemohl napravit vady rozhodnutí Fondu v odvolacím řízení. Konstatoval-li městský soud nepřezkoumatelnost rozhodnutí Fondu, nemohl žalovaný jakkoliv hodnotit jeho zákonnost a správnost. Žalovaný nahradil veškeré závěry a argumenty Fondu svými, čímž stěžovatelce nepřípustně odňal jednu instanci, aniž by jí umožnil se v odvolacím řízení vyjádřit k možnému novému právnímu posouzení. Městský soud pak posoudil překvapivost rozhodnutí Fondu ryze formalisticky. Stěžovatelka totiž uzpůsobila svou argumentaci důvodům, jaké sdělil Fond. Ten původně tvrdil, že její bylinné tinktury spadají do položek 21 či 30 a následně je zařadil do položky 2208 s tím, že je však dotací možné podpořit pouze čistý líh. V závěru stěžovatelka uvádí, že má nadále zato, že podmínky dotace nebyly jasné a srozumitelné a odkazuje na žalobní argumentaci.

[6] Vzhledem k výše uvedenému stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

IV.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že trvá na svém právním názoru. Příloha SFEU vycházející z klasifikace harmonizovaného systému vylučuje všechny produkty podřaditelné pod položku 2208 kromě etylalkoholu. V rámci položky 2208 tak nemůže existovat produkt, který by byl v Příloze SFEU do této položky řazen, avšak nebyl

by destilátem, likérem ani jiným lihovým nápojem, či složeným lihovým přípravkem ve smyslu klasifikace nomenklatury. Bylinné tinktury vyráběné smíšením extraktů z bylin s lihem a případně glycerolem nelze považovat za produkt zemědělské výroby po prvotním zpracování obsažený ve výčtu Přílohy SFEU. Není ani pravdou, že by v rámci položky 2208 nebylo možné podpořit žádné produkty. Žalovaný k tomu vysvětluje, že při výrobě etylalkoholu ze zemědělských produktů (na který jediný lze dotaci poskytnout) se kvašením získá produkt s nízkým obsahem etylalkoholu, jehož množství se následnou destilací zvyšuje. „Čistý“ etylalkohol ve smyslu Přílohy SFEU 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. V posuzované věci není předmětem Projektu výroba etylalkoholu, neboť ten stěžovatelka nakupuje. Bylinné tinktury, na které je žádána dotace, jsou vyráběny tím způsobem, že je smíchán etylalkohol s bylinnými extrakty a vodou, či glycerolem v různém poměru. Přidané látky např. z rostlinných či bylinných výtažků dělají z takového etylalkoholu s ohledem na změnu jeho chuťových vlastností jiný lihový nápoj, jak je uvedeno ve sjednocujícím stanovisku. Žalovaný dále souhlasí s městským soudem, že mohl napravit vady rozhodnutí Fondu a že toto rozhodnutí nemohlo být pro stěžovatelku překvapivé. Fond od počátku opíral ukončení administrace žádosti o nesplnění podmínek v kapitole 6 bodu 7 SPP. S ohledem na to žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[8] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnosti v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost není důvodná.

[10] S ohledem na to, jakým způsobem je kasační stížnost formulována, Nejvyšší správní soud připomíná, že kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (§ 102 s. ř. s.). Aby byla kasační argumentace přípustná, musí stěžovatel na rozhodnutí krajského (městského) soudu reagovat a konkrétně a kvalifikovaným způsobem zpochybňovat jeho závěry. Míjí-li se kasační argumentace s rozhodovacími důvody krajského soudu nebo nereaguje-li na ně dostatečně tak, aby Nejvyšší správní soud mohl posoudit jejich správnost, je nepřípustná podle § 104 odst. 4 s. ř. s (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2023, č. j. 8 As 80/2023-41).

[11] Stěžovatelčina kasační stížnost je z významné míry tvořena rekapitulací celého sporu, tj. repeticí argumentace uplatněné v jednotlivých řízeních a souvisejících závěrů správních orgánů a městského soudu. Ačkoliv kasační stížnost stěžovatelky čítá 13 stran, její samotné odůvodnění (článek IV.) začíná teprve na 10. straně, přičemž i zde stěžovatelka místy pouze kopíruje své argumenty (např. rozsudkem C-196/10 či vysvětlivkami ke kombinované nomenklatuře), aniž by k nim doplnila reflexi na související závěry městského soudu v napadeném rozsudku. Je nutné zdůraznit, že účelem kasační stížnosti není ještě jednou před vyšší instancí zopakovat vypořádání žalobních bodů, kterými se již zabýval krajský

pokračování

(městský) soud, nýbrž polemizovat se závěry samotného krajského (městského) soudu, a tím prověřit jejich zákonnost.

[12] Předmětem sporu je negativní rozhodnutí o žádosti stěžovatelky o dotaci (resp. ukončení její administrace), na jejíž poskytnutí není právní nárok. Nejvyšší správní soud připomíná, že u tohoto typu dotací je soudní přezkum nevyhovujících správních aktů značně omezený s ohledem na to, že na dotaci vzniká za určitých podmínek nárok (resp. legitimní očekávání jejího vyplacení) až právě na základě kladného rozhodnutí o žádosti, jímž se dotace žadateli přiznává. Jak konstatoval rozšířený senát již v rozsudku ze dne 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014-46, *„soudní přezkum negativních rozhodnutí o tzv. ‚nenárokových‘ dotacích je omezen na posouzení řádného procesu, který garantuje rovnou ochranu práv a rovné zacházení se všemi žadateli za obecným způsobem stanovených podmínek. Zjednodušeně řečeno žadatel nemá právo na ‚výsledek‘, ale na ‚řádný proces‘ s ním související (...). [S]oud u těchto správních rozhodnutí přezkoumává, zda nevybočila z mezí a hledisek stanovených zákonem. Součástí přezkoumání je i posouzení, zda správní uvážení je logickým vyústěním řádného hodnocení skutkových zjištění. Pokud byly výše uvedené podmínky splněny, soud nemůže ze stejných skutkových zjištění vyvodit jiné závěry. Právě uvedené vylučuje, aby soudy přezkoumávaly účelnost napadeného rozhodnutí, resp. aby dokonce uvážení správního orgánu nahradily uvážení vlastním.“*

[13] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatelka podala dne 12. 10. 2015 žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova, operace 4.2.1 (Zpracování a uvádění na trh zemědělských produktů). Projekt popsala jako výstavbu výroby doplňků stravy (bylinných tinktur) a nákup technologického zařízení pro výrobu. Výstupní produkt v žádosti zařadila do položky 2208 dle harmonizovaného systému popisu číselného označování – kombinované nomenklatury (dále též „HS“), konkrétně do podpoložek 22089078 (*Ostatní lihové nápoje*) a 22089099 (*Ethylalkohol nedenaturovaný s objemovým obsahem alkoholu nižším než 80 % obj.*). K žádosti doložila nezávazné vyjádření celního úřadu ze dne 13. 4. 2015, podle něhož spadají bylinné tinktury do podpoložky 22089069 HS. Povahu své činnosti pak stěžovatelka setrvala (včetně kasační stížnosti) popisuje tak, že *„jako zemědělský podnikatel mimo jiné pěstuje rostliny, které jsou po jejich sklizení použity pro výrobu bylinných tinktur – kapek, a to macerací těchto rostlin v lihu. Projekt se tedy týká jednoznačně výroby potravin.“* Mezi stranami tedy není sporu o tom, že předmětné bylinné tinktury jsou vyráběny tak, že jsou do lihu (etylalkoholu), který stěžovatelka přímo nevyrábí, ale nakupuje, přidávány byliny, čímž dojde k uvolňování látek do výsledného produktu. V některých případech je do lihu namísto vody, eventuálně vedle ní, přidáván glycerol.

[14] Sporné není ani to, že poskytnutí dotace bylo podmíněno mimo jiné splněním specifických podmínek (SPP). Mezi tyto podmínky patří podle kap. 6 bodu 7 SPP následující kritéria přijatelnosti projektů: *„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)“* (zvýrazněno soudem). V rámci předmětného dotačního programu tak bylo možné dotačně podpořit pouze výrobní proces, jehož výstupem jsou takové produkty, které byly uvedeny v Příloze SFEU.

[15] Příloha SFEU, na niž odkazuje kap. 6 bodu 7 SPP, má základ v Hlavě III. SFEU. Tato hlava se týká společné zemědělské a rybářské politiky (čl. 38 odst. 1 SFEU). Podle čl. 38 SFEU *produkty, na něž se vztahují články 39 až 44, jsou zahrnuty do seznamu v příloze I.* Jinými slovy, příloha SFEU definuje produkty (zboží), na které se vztahují pravidla společné zemědělské a rybářské politiky. Seznam těchto produktů je tvořen pomocí číselné nomenklatury, která má základ v HS. Příloha SFEU pak obsahuje položku ex 22.08, do níž řadí: „*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*“ (zvýrazněno soudem).

[16] K zajištění správného použití kombinované nomenklatury, která pro účely celního zařazování zboží na unijní úrovni vychází z HS, vypracovává Evropská komise na základě čl. 9 odst. 1 písm. a) nařízení č. 2658/87 vysvětlivky, které zveřejňuje pravidelně v Úředním věstníku EU. K povaze vysvětlivek zdejší soud v rozsudku ze dne 19. 11. 2013, č. j. 2 Afs 85/2012-40, uvedl, že: „*Obsah vysvětlivek ke kombinované nomenklatuře, které nenabrazují vysvětlivky k harmonizovanému systému, nýbrž jsou považovány za jejich doplněk a mají být konzultovány společně s nimi, musí být v souladu s ustanoveními kombinované nomenklatury a nesmí měnit jejich dosah. Vysvětlivky ke kombinované nomenklatuře tedy představují legitimní prostředek pro výklad kombinované nomenklatury za předpokladu, že jejich znění je v souladu se samotnými ustanoveními celního sazebníku (jeho výše uvedenými závaznými částmi) a nemění jeho význam. Totéž platí obdobně i pro vysvětlivky k harmonizovanému systému; oboje vysvětlivky tak sice významně přispívají k výkladu dosahu jednotlivých položek celního sazebníku, nemají však závaznou právní sílu.*“ Dle vysvětlivky ke kombinované nomenklatuře Evropské komise ze dne 26. 1. 2013, č. 2013/C 25/03 (dostupné v úředním věstníku EU: [EUR-Lex - 52013XC0126\(02\) - CS - EUR-Lex](#)): „*Na straně 95 se mezi řádek ,2208 90 78 Ostatní lihové nápoje‘ a číslo ,2209 00 Stolní ocet a jeho náhražky získané z kyseliny octové‘ vkládá text, který zní:*

,2208 90 91 a 2208 90 99	<i>Ethylalkohol nedenaturovaný s objemovým obsahem alkoholu nižším než 80 % obj., v nádobách o obsahu</i> <i>Do těchto podpoložek patří kapaliny popsané jako ,malt beer base‘ s objemovým obsahem alkoholu 14 % a vyráběné z vařeného piva, které bylo vyčiřeno a poté podrobeno ultrafiltraci, kterou byl snížen obsah přísad, jako jsou hořké látky a proteiny (viz rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-196/10).“</i>
--	---

[17] O stěžovatelské žádosti rozhodl Fond nejdříve rozhodnutím ze dne 16. 3. 2016. V tomto rozhodnutí uvedl jako důvod ukončení administrace žádosti toliko „*Nesplnění přijatelnosti č. 7*“, aniž by jakkoliv blíže zkonkretizoval podmínku, kterou stěžovatelka porušila a zdůvodnil závěr o jejím porušení. Téhož dne zaslal Fond stěžovatelce e-mail, v němž jí sdělil, že nesplnila kritérium přijatelnosti č. 7 SPP a dodal, že z kapitoly 2208 HS lze podpořit pouze výrobu etylalkoholu, nikoliv destilátů, likérů a jiných lihových nápojů a složených lihových přípravků pro výrobu alkoholických nápojů. Stěžovatelka podala dne 23. 3. 2016 proti rozhodnutí Fondu odvolání, na které reagoval Fond přípisem ze dne

pokračování

25. 4. 2016. V něm shrnul, že splnění přijatelnosti se odvíjí od zařazení produktu dle HS a že registrace produktu jako doplňku stravy jej řadí do kapitoly 21, která není v Příloze SFEU uvedena. Dodal, že z vyjádření celního úřadu ze dne 13. 4. 2015 není zřejmé přesné zařazení produktu dle HS, že může být zařazen do kapitoly 21 – různé jedlé přípravky, popř. kapitoly 30 – farmaceutické výrobky, a že pro přesnější zařazení by bylo třeba poskytnout konkrétnější informace o produktu, což stěžovatelka odmítla. Stěžovatelka reagovala podáním ze dne 24. 5. 2016, v němž rozporovala rozhodnutí Fondu ze dne 16. 3. 2016 i ze dne 25. 4. 2016. Žalovaný jí následně zaslal dopis ze dne 26. 7. 2016, v němž zopakoval argumenty Fondu a konstatoval, že ačkoliv celní úřad zařadil produkt do jiných kapitol než Fond (tj. do podpoložky 22089069 – ostatní lihové nápoje), z hlediska posouzení přijatelnosti Projektu je závěr shodný; ostatní lihové nápoje jsou z Přílohy SFEU vyloučeny. Stěžovatelka se pak proti postupu správních orgánů bránila ve správním soudnictví, přičemž v návaznosti na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 9. 2018, č. j. 10 Afs 339/2017-48, bylo její podání ze dne 24. 5. 2016 předloženo žalovanému jako odvolání proti rozhodnutí Fondu ze dne 16. 3. 2016. Žalovaný poté rozhodnutím ze dne 17. 8. 2022 rozhodnutí Fondu zrušil pro nepřezkoumatelnost. Následně vydal Fond dne 26. 10. 2022 nové rozhodnutí, jímž opětovně ukončil administraci žádosti s tím, že konstatoval porušení kap. 6 bodu 7 SPP. S odkazem na sjednocující stanovisko uvedl, že výrobek stěžovatelky náleží do čísla 2208, jelikož se podle nomenklatury HS jedná o „lihový nápoj“. Uzavřel, že v rámci čísla 2208 lze podpořit pouze čistý líh získaný ze zemědělských produktů, což výrobky stěžovatelky nejsou. Jejich součástí jsou totiž aktivní látky z bylin získávané extrakcí a používaný líh není výrobkem, ale je nakupován. Žalovaný poté odvolání stěžovatelky žalobou napadeným rozhodnutím zamítl.

[18] Nejvyšší správní soud se v souladu s logikou soudního přezkumu nejprve zabýval okruhem kasačních námitek, v němž stěžovatelka městskému soudu vytýká, že posoudil nesprávně námitky týkající se vad prvostupňového rozhodnutí a jeho překvapivosti. Namítá, že i podle městského soudu bylo nové rozhodnutí Fondu nepřezkoumatelné a takovou vadu nemohl žalovaný napravit. Nahradil totiž veškerou argumentaci Fondu vlastním posouzením, čímž jí odňal jednu instanci, přičemž ji se svými závěry před vydáním rozhodnutí neseznámil. Důvody ukončení administrace žádosti se tak dozvěděla až z konečného rozhodnutí. Navíc se Fond dopustil překvapivého rozhodování, když původně zařazoval její bylinné tinktury do jiných položek HS.

[19] Jak správně připomněl již městský soud, správní řízení představuje až do vydání rozhodnutí odvolacího orgánu v souladu se zásadou jednotnosti správního řízení jeden celek (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 7. 2007, č. j. 3 As 51/2006-65). Účelem řízení před odvolacím správním orgánem je napravovat případná pochybení správního orgánu prvního stupně. Jako jeden celek jsou přitom vnímána všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2009, č. j. 4 Ads 86/2008-198).

[20] Se stěžovatelkou je nutno souhlasit v tom směru, že pokud by odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo natolik kusé, že by z něj jeho důvody nebyly vůbec seznatelné a prakticky veškeré relevantní skutečnosti by vyplývaly až z rozhodnutí žalovaného, pak by tím mohlo být porušeno její právo bránit se proti prvostupňovému rozhodnutí odvoláním, jež vyplývá ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Nejvyšší správní

soud k tomuto závěru již dospěl v rozsudcích ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, či ze dne 26. 2. 2016, č. j. 6 As 293/2015-33. Z citovaných rozsudků vyplývá, že nedostatky odůvodnění rozhodnutí nelze odstranit v odvolacím řízení tehdy, jsou-li natolik rozsáhlé, že by odvolací správní orgán vůbec nemohl hodnotit zákonnost nebo správnost napadeného rozhodnutí, zejména je-li prvostupňové rozhodnutí nepřezkoumatelné, resp. odůvodnění rozhodnutí zcela absentuje.

[21] Stejně jako ve výše citovaných rozsudcích, i v nyní posuzovaném případě musí nicméně Nejvyšší správní soud konstatovat, že neshledal nedostatky nového rozhodnutí Fondu natolik závažnými, aby bylo vyloučeno jeho doplnění v odvolacím řízení. Dvojinstančnost řízení zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě vad, které se vyskytly v prvostupňovém řízení. Stěžovatelce je třeba přisvědčit, tak jako to učinil předtím žalovaný a následně městský soud, že se Fond v prvostupňovém rozhodnutí výslovně nezabýval argumenty, které vznesla v průběhu řízení. Ty spočívaly především v polemice, do jakých položek HS lze stěžovatelčiny bylinné tinktury skutečně zařadit, resp. proč je to právě položka 2208, a dále v argumentaci potravinovým právem a povahou produktu jakožto doplňku stravy.

[22] Jakkoliv však bylo odůvodnění prvostupňového rozhodnutí stručné, jasně z něj vyplývá, že důvodem k tomuto rozhodnutí byl závěr Fondu, že byť stěžovatelčiny bylinné tinktury v rámci celního zařazení skutečně náleží do položky 2208 HS, nesplňují podmínku přijatelnosti podle kap. 6 bodu 7 SPP. S ohledem na obsažení aktivních látek z bylin v produktu Fond dovodil, že bylinné tinktury nejsou čistým lihem (etylalkoholem) získaným ze zemědělských produktů, jak předpokládá Příloha SFEU u popisu zboží s kódem 2208. Fond dále konstatoval, že ani samotný líh není výrobkem stěžovatelky, nýbrž je nakupován. Fond dané posouzení opřel o předložené důkazy a sjednocující stanovisko, k čemuž byl ostatně rozhodnutím žalovaného ze dne 17. 8. 2022 zavázán. Důvody rozhodnutí Fondu jsou tedy seznatelné a stěžovatelka měla možnost s nimi v odvolání polemizovat, což ostatně také činila. Městský soud pak stěžovatelce na str. 8 a 9. napadeného rozsudku vysvětlil, že ji žalovaný (namísto Fondu) poskytl prostor k seznámení se se spisovým materiálem a k vyjádření, načež žalovaný přezkoumatelným způsobem vypořádal veškerou argumentaci, kterou stěžovatelka vznesla v průběhu celého správního řízení. To odpovídá obsahu správního spisu. K úvahám městského soudu lze dodat, že žalovaný rovněž vyhověl žádosti stěžovatelky o prodloužení lhůty k vyjádření. Stěžovatelka tak nebyla zkrácena na svém právu na účinnou procesní obranu.

[23] Z obsahu správních rozhodnutí je pak zcela zřejmé, že žalovaný nenahrazoval argumenty a závěry Fondu svými vlastními. Žalovaný plně zachoval podstatu argumentace Fondu, a tuto toliko rozvinul na základě námitek uplatněných stěžovatelkou. Nemá tak pravdu, že by se stěžovatelka důvody ukončení administrace žádosti dozvěděla až z rozhodnutí napadeného žalobou. Jelikož žalovaný nezaujal na věc jiný právní názor než Fond a ani nijak neměnil jeho právní posouzení, nebyl pak povinen seznámit stěžovatelku před vydáním rozhodnutí, jak o věci uvažil. Takovou povinnost by měl s ohledem na zákaz překvapivosti rozhodnutí právě tehdy, pokud by dospěl k odlišnému právnímu náhledu na věc, což nenastalo (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 12. 2018, č. j. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS).

pokračování

[24] Městský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že za dané procesní situace byl žalovaný skutečně oprávněn napravit vady rozhodnutí Fondu, tj. vypořádat stěžovatelčiny námitky, namísto jeho opětovného zrušení. K tomuto postupu měl žalovaný rovněž pádné důvody. Krom toho, že z prvostupňového rozhodnutí jasně vyplynulo, proč Projekt nesplňoval podmínky pro poskytnutí dotace (viz výše), a také, že Fond neprováděl nové dokazování a vycházel z původních dokladů ve spisu, zohlednil žalovaný správně také délku řízení (žádost z roku 2015). Za těchto okolností by podle Nejvyššího správního soudu nebylo namístě striktně formalisticky vyžadovat, aby žalovaný prvostupňové rozhodnutí zrušil a věc vrátil Fondu k novému řízení podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud posoudil námitku správně.

[25] Nejvyšší správní soud nesdílí ani názor stěžovatelky o překvapivosti v rozhodování Fondu. Není nic překvapivého na tom, že poté, co žalovaný zrušil rozhodnutí Fondu ze dne 16. 3. 2016 pro nepřezkoumatelnost z důvodu prezentování rozporných stanovisek ohledně zařazení bylinných tinktur podle HS a absence jasného vysvětlení vyloučení z podpory, a uložil mu v dalším řízení zohlednit námitky stěžovatelky a sjednocující stanovisko, Fond v novém rozhodnutí právě tento rozpor odstranil a zařadil bylinné tinktury do čísla 2208 HS s jasným, byť strohým vysvětlením svého postupu (viz výše). Byla to ostatně právě stěžovatelka, která mu v odvolání obsáhle vytýkala rozpornost a nesprávnost jeho úvah ohledně zařazení dle HS. V tom, že Fond postupoval v souladu se závazným právním názorem žalovaného, zohlednil sjednocující stanovisko i argumenty stěžovatelky a poté jí vyhověl v části týkající se zařazení tinktur dle HS, nelze spatřovat jakoukoliv překvapivost. Městský soud proto nijak nepochybil, pokud nepřisvědčil žalobní námitce o překvapivosti postupu Fondu.

[26] Ve druhém okruhu kasačních námitek stěžovatelka sporuje samotný závěr správních orgánů a městského soudu, že Projekt nebylo možné podpořit dotací. Je přesvědčena, že výstupem jejího výrobního procesu je etylalkohol ve smyslu čísla 2208 Přílohy SFEU, neboť tato položka nemůže být chápána pouze jako čistý líh. Navíc mělo být zohledněno, že bylinné tinktury nejsou klasickými alkoholickými nápoji, nýbrž doplňky stravy.

[27] Jak již zdejší soud uvedl výše, dotační podmínky pro účely identifikace podpořitelných produktů v Příloze SFEU přebírají formální celní zařazení výrobků dle HS. Podstatou názoru správních orgánů je, že v případě výrobků spadajících do čísla 2208 HS bylo možné přiznat dotaci pouze na výrobu čistého lihu. Městský soud pak v napadeném rozsudku uvedl, že ze znění položky 2208 HS plyne, že podpořit lze toliko „*denaturovaný či nedenaturovaný etylalkohol o jakémkoliv množství alkoholu (nikoliv tedy pouze čistý alkohol s obsahem alkoholu 96 %)*“.

[28] Stěžovatelka z vyjádření městského soudu dovozuje, že se správní orgány řídily chybným názorem o podpořitelnosti pouze čistého lihu, pročez nemohla jejich rozhodnutí obstát. Závěry správních orgánů a městského soudu na věc se však ve skutečnosti neliší. Stěžovatelka pouze nesprávně interpretuje shora citované vyjádření městského soudu. Je tomu tak proto, že správní orgány nechápou pojem „čistý“ líh (etylalkohol) jako líh o obsahu alkoholu 96 %, jak jim v žalobě podsouvala stěžovatelka, nýbrž (stejně jako městský soud), jako takový líh, který není cíleně obohacen o další složky či přísady.

[29] Správnost jejich závěru o rozlišování tzv. „čistého“ (ve výše uvedeném smyslu) a ostatního lihu, plyne již ze samotného znění Přílohy SFEU, která z výrobků přiřaditelných k číslu 2208 HS vyřazuje výslovně *destiláty, likéry a jiné lihové nápoje a složené lihové přípravky (tzv. koncentrované extrakty) pro výrobu alkoholických nápojů*, tedy alkoholické výrobky, které právě již typicky obsahují další složky či přísady dodávající těmto lihovým produktům chuťové či aromatické vlastnosti, případně jim i dodávají barvu.. Na základě tohoto rozlišení se městský soud ztotožnil s žalovaným, že stěžovatelčiny bylinné tinktury nejsou čistým lihem, neboť jsou vyráběny macerací bylinných směsí s lihem a případně glycerolem. Ve výrobním procesu tak dochází ke změně chuťových vlastností obsaženého etylalkoholu, což podle městského soudu řadí tento produkt mezi jiné lihové nápoje.

[30] Oporu pro tento právní názor městský soud spatřoval i ve stěžovatelkou odkazovaném rozsudku C-196/10, který Evropská komise promítla do výše citované vysvětlivky k podpoložkám 2208 90 91 a 2208 90 99 kombinované nomenklatury (vysvětlivky č. 2013/C 25/03 a posléze č. 2019/C 219/04). V uvedeném rozsudku se Soudní dvůr EU zabýval povahou kapaliny „*malt beer base*“. Ta se vyrábí z vařeného piva (získaného kvašením) s objemovým obsahem alkoholu 14 %, jež je vyčištěno a podrobeno fyzikální ultrafiltraci, kterou je snížen obsah přísad, jako jsou hořké látky a proteiny, a slouží k výrobě lehkého nápoje na bázi piv. Soudní dvůr dospěl k závěru, že se jedná o etylalkohol. Vyšel při tom především z vysvětlivek ke kombinované nomenklatuře, u nichž připustil, že sice nejsou právně závazné, avšak podstatným způsobem přispívají k výkladu významu jednotlivých sazebních čísel. Z hlediska čísla 2208 HS pak zdůraznil, že „*malt beer base*“ není vyráběn pouhým kvašením (fermentací), ale je poté podroben ultrafiltraci: „*V důsledku tohoto dalšího zpracování ztrácí dotčený výrobek, jež je vyroben z vařeného piva, zvláštní objektivní vlastnosti a charakteristiky piva. Vizuálně se pivu nepodobá a nemá ani jeho zvláštní hořkou chuť. Podle toho, co uvádí předkládající soud, „malt beer base“ je bezbarvou a jasnou kapalinou s pachem alkoholu a nahořklou chutí, která má objemový obsah alkoholu 14 % a používá se k výrobě míchaného nápoje pod názvem „Salitos Ice“. Tyto objektivní charakteristiky a vlastnosti neodpovídají objektivním charakteristikám a vlastnostem piva spadajícího pod číslo 2203 KN, ale odpovídají naopak objektivním charakteristikám a vlastnostem ethylalkoholu, který spadá pod číslo 2208, nebo se jim v každém případě podobají.*“ K odlišení etylalkoholu od destilátů, likérů a veškerých lihových nápojů spadajících pod číslo 2208 pak Soudní dvůr v bodě 39 konstatoval, že tyto výrobky obsahují aromatické látky nebo mají typické chuťové vlastnosti.

[31] Nejvyšší správní soud považuje závěry, které městský soud z citovaného rozsudku dovodil, za správné. Co se týče jeho odkazu na bod 19, kde se nachází francouzská verze vysvětlivek k číslu 2208 HS (podle níž se etylalkohol odlišuje od destilátů, likérů a veškerých lihových nápojů tím, že neobsahuje složky dodávající aroma), městský soud jej nijak nevytrhl z kontextu. Právě i na základě této vysvětlivky dovodil následně Soudní dvůr v bodě 39 základní kritérium k rozlišování čistého lihu (etylalkoholu) od ostatních produktů podřaditelných k číslu 2208, jímž je obsah přídatných (aromatických) látek nebo existence typických chuťových vlastností. Na tom nic nemění zmíněný rozpor mezi francouzskou a anglickou verzí spočívající v tom, že zatímco podle francouzské verze se odlišují ostatní produkty od etylalkoholu pouze co do aroma, anglická verze jako kritérium navíc přidává absenci složek dodávající chuť. Podstatné totiž není, co říkají jednotlivé jazykové verze

pokračování

právně nezávazných vysvětlivek, ale jak na jejich základě stanovil rozlišující kritérium Soudní dvůr. Toto kritérium pak městský soud aplikoval zcela správně. Zatímco kapalina „malt beer base“ je čirá, má lihové aroma a vzniká ultrafiltrací (tj. odstraňováním určitých látek z vařeného piva), bylinné tinktury stěžovatelky vznikají macerací (tj. naopak přidáváním cizorodých látek do lihu, případně do lihu s glycerolem). Dochází tak ke změně chuťových vlastností etylalkoholu. Nejedná se proto již o etylalkohol, ale o jiný alkoholický nápoj, který je ovšem z Přílohy SFEU vyloučen. Stěžovatelce je možno přisvědčit, že Soudní dvůr v citovaném rozsudku připustil, že k tomu, aby mohl výrobek být klasifikován jako etylalkohol, nevyžaduje absolutní neexistenci chuti a aromatu. Nicméně tak konstatoval za situace, kdy v kapalině po ultrafiltraci stále zůstávalo určité reziduální množství chuťových stop. Jedná se tak o kvalitativně jinou situaci, než ve které se nachází stěžovatelka, která naopak cíleně do etylalkoholu přidává látky měnící jeho chuťové a aromatické vlastnosti.

[32] Tento závěr ostatně odpovídá i ustálené judikatuře Nejvyššího správního soudu, která se týká povahy bylinných tinktur, extraktů či macerátů. Podle ní se tyto bylinné přípravky na bázi alkoholu zařazují pod číslo 2208 HS, neboť jde (pro účely spotřební daně) o alkoholické (tj. lihové) nápoje (viz např. rozsudky ze dne 19. 10. 2010, č. j. 8 Afs 2/2010-69, ze dne 9. 8. 2017, č. j. 7 Afs 166/2017-19, či městským soudem citovaný rozsudek ze dne 23. 6. 2014, č. j. 8 Afs 21/2013-54). Danou judikaturu nelze považovat za nepřiléhavou pouze proto, že se týkala sazebního zařazení pro účely spotřební daně. Vymezuje-li předpisy na úseku spotřební daně její předmět pomocí číselné nomenklatury HS, stejně jako to činí nyní posuzované dotační podmínky při vymezení podporovaných projektů, pak jsou závěry ohledně sazebního zařazení stejných typů produktů plně přenositelné. Ostatně, i stěžovatelkou zmiňovaný rozsudek C-196/10 řešil sazební zařazení dané kapaliny pro účely spotřební daně z alkoholu, nikoliv pro účely dotačních pravidel. Hovořily-li tedy správní orgány o sazebním zařazení bylinných tinktur „po formální stránce“, neznamená to nic jiného, než že pomocí HS identifikovaly zboží pro účely aplikace dotačních pravidel, nejednalo se však o žádné závazné zařazení pro účely celních předpisů.

[33] Z hlediska dotačních podmínek bylo naopak zcela irelevantní, zda jsou či nejsou bylinné tinktury stěžovatelky doplňkem stravy. Dotační podmínky totiž nebyly navázány na tuto klasifikaci, nýbrž na číselník HS. Jedná se tedy o obdobnou situaci, jakou řešil Nejvyšší správní soud v městském soudem citovaném rozsudku č. j. 8 Afs 21/2013-54. V něm dospěl k závěru, že klasifikace výrobku jako doplňku stravy podle zákona č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových výrobcích a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, nebrání tomu, aby byl tentýž výrobek zařazován pod kód 2208. Ani v posuzované věci skutečnost, že jsou bylinné tinktury z pohledu potravinového práva klasifikovány jako doplněk stravy, nijak nebrání tomu, aby byly současně z hlediska dotačních podmínek zařazeny pod kód 2208 HS. Poukaz na potravinové právo tudíž shledal městský soud správně nedůvodným.

[34] Pro úplnost zdejší soud podotýká, že stěžovatelka po dobu celého řízení polemizuje pouze se sazebním zařazením, a pomíjí související důvod ukončení administrace její žádosti. Jak totiž vyplynulo ze správního spisu, stěžovatelka samotný líh (etylalkohol) neprodukuje, ale externě pořizuje. Ostatně i v samotné žádosti stěžovatelka jako vstupní suroviny mimo byliny [resp. kód 1211 (12119086) ostatní rostliny a části rostlin] uvádí přímo etylalkohol,

ačkoliv by zde v souladu s Přílohou SFEU měly být uvedeny zemědělské produkty, ze kterých se etylalkohol vyrábí. K tomu se stěžovatelka nikterak nevyjádřila.

[35] Nejvyšší správní soud uzavírá, že správní orgány a městský soud došly ke správnému závěru, že v rámci Programu nebylo možné podpořit Projekt stěžovatelky, neboť výstupem daného výrobního procesu není čistý líh, tj. *ethylalkohol denaturovaný* či *nedenaturovaný, o jakémkoli obsahu alkoholu, získávaný ze zemědělských produktů uvedených v příloze I*, nýbrž jiný lihový nápoj podřaditelný pod číslo 2208 HS. Příloha SFEU přitom jiné lihové nápoje výslovně vylučuje. Nejvyšší správní soud současně neshledal, že by takto nastavené dotační podmínky byly nejasné či nesrozumitelné. Správní orgány proto nepochybily, pokud administraci žádosti stěžovatelky ukončily.

[36] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. července 2025

Lenka Krupičková
předsedkyně senátu