ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Davida Hipšra a soudců Tomáše Foltase a Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **P. Č.**, zastoupený JUDr. Jiřím Konečným, advokátem se sídlem Jugoslávská 481/12, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2022, č. j. 6 A 78/2020-62,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 7. 5. 2020, č. j. 43612/2019-MZE-14112, žalovaný zamítl žalobcem podané odvolání a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 24. 7. 2019, č. j. SZIF/2019/0499988, kterým byla žalobci uložena povinnost vrátit vyplacenou dotaci ve výši 1 386 427 Kč.

II.

[2] Žalobce podal proti výše uvedenému rozhodnutí žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji zamítl rozsudkem ze dne 6. 1. 2022, č. j. 6 A 78/2020-62.

[3] Městský soud konstatoval, že nezjistil žádné porušení procesních pravidel pro správní řízení s tím, že podle jeho názoru tato zjištění byla řádně vyhodnocena jako

podklady způsobilé pro zjištění skutkového stavu pro vydání rozhodnutí. Jak plyne z odůvodnění rozhodnutí, kontrola Krajské veterinární správy (dále jen „veterinární správa“) byla prováděna podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“), a v tomto směru se jednalo o zákonnou kompetenci veterinární správy k provedení kontroly, včetně podstatných zjištění nutných pro posouzení dodržování povinností na úseku veterinární péče. Proto byla pořízena mj. i příslušná dokumentace, aby ověřila, zda v hospodářství jsou fyzicky přítomny zvířata, která tam podle příslušných evidencí měla být. Pokud kontrola veterinární správy směřovala k tomuto cíli, jak je patrné z vyhotoveného protokolu, pak se jednalo o řádnou kontrolu na úseku veterinární správy. Pokud potom tato zjištění, včetně pořízené fotodokumentace, byla využita v tomto správním řízení, nejednalo se o podklady, které by byly pořízeny v rozporu se zákonem, a bylo možné z nich tak vycházet. Navíc se nejednalo o jediné podklady, příslušné skutkové zjištění dále plyne z provedené kontroly SZIF, která v podstatných skutečnostech (tedy zda se v objektu nachází uskladněné seno) potvrdila zjištění, která dříve učinila veterinární správa. Je tak zjevné, že poskytnutím podkladů ze strany veterinární správy, byla realizována povinnost veterinární správy upozornit jiný orgán státní správy na možné porušení povinností na jiném úseku státní správy.

[4] K námitce, že veterinární správa neměla oprávnění do příslušného objektu vstoupit, neboť nebyly splněny zákonné podmínky § 53 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona, městský soud uvedl, že z ničeho neplyne, že by veterinární správa u žalobce kontrolovala pouze povinnosti zde uvedené, a že by tak postupovala podle tohoto ustanovení zákona. Kontrola se týkala provedení povinných a diagnostických úkonů v rámci Metodiky kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace na rok 2016, jak plyne z vymezení předmětu této kontroly v protokolu veterinární správy vyhotoveném dne 23. 11. 2017, nikoliv podezření na uvádění zdravotně nezávadných potravin podle § 53 odst. 1 písm. f) veterinárního zákona. Pokud žalobce uváděl, že ve výčtu kontrolních orgánů podle uzavřené dohody o poskytnutí dotace chybí veterinární správa, pak městský soud uvedl, že veterinární správa neprováděla kontrolu týkající se dodržování povinností podle uzavřené dohody, tu prováděl SZIF. Z protokolu veterinární správy jasně plyne, že ta se zaměřovala mj. i na to, zda je v určitém hospodářství fyzicky přítomen skot, který se tam podle evidence měl nacházet, proto veterinární správa měla oprávnění fyzicky prohlídku takového hospodářství učinit.

[5] K žalobní námitce, že byl splněn účel dotace, když v červenci či v září se obvykle seno či otava nalézá na loukách, a že uskladnění movitých věcí nepřekáží uskladnění sušené píce, městský soud uvedl, že toto poměrně velmi obecné konstatování není v dané věci přiléhavé a věcně nijak nezpochybňuje konkrétní zjištění učiněné v tomto správním řízení. Z odůvodnění napadeného i prvostupňového správního rozhodnutí totiž vyplývá, že nebyla zpochybňována skutečnost, že v tomto ročním období není seno ještě sklizeno, ale byly hodnoceny další okolnosti, z nichž dospěly správní orgány k tomu, že objekt nebyl ke svému účelu podle uzavřené dohody o poskytnutí dotace využíván.

III.

[6] Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel uvedl, že pravidla dotace byla dodržena a účel užití stavby byl zachován i při krátkodobém doplňkovém využití nepotřebného prostoru pro jiné účely. Nelze shledat jakékoliv porušení pravidel dotace v tom, že byly ve stavbě kolaudované jako seník uskladněny současně jiné předměty, než je seno či sušená píce, neboť v právních předpisech ani pravidlech dotace není stanoveno, že se ve stavbě seníku jiné movité věci nacházet nesmí. Opačný výklad je natolik restriktivním a ničím nepodloženým tvrzením, že jej nelze brát v potaz při správním rozhodování, byl by to totiž výklad přesahující ústavně garantované právo stěžovatele činit, co není právním předpisem zakázáno, jakož i ústavně garantované právo vlastnické.

[8] Stěžovatel dále namítal, že městský soud nesprávně posoudil použitelnost důkazních prostředků ve správním řízení, neboť veterinární správa neměla zákonné oprávnění provádět kontrolu seníku a pořizovat jeho snímky pro účely dalšího řízení. V seníku se nemohla nacházet a nenacházela jakákoli chovaná zvířata a veterinární správa tedy neměla oprávnění vstupovat do stavby sloužící jako seník, neboť tento vstup nikterak nesouvisel s výkonem a předmětem kontroly ze strany veterinární správy, která u stěžovatele měla zkontrolovat provedení povinných a diagnostických úkonů (zdravotnických zkoušek) v rámci Metodiky kontroly zdraví zvířat a nařízené vakcinace za rok 2016. V jednání veterinární správy tak lze podle stěžovatele spatřovat exces ze zásady legality. SZIF pak svou kontrolu a pořizování dalších důkazů zahájil výhradně a pouze na základě udání ze strany veterinární správy. Rozhodnutí SZIF o povinnosti vrátit poskytnuté dotační prostředky je svou povahou rozhodnutím sankčním, trestajícím stěžovatele za tvrzené porušení dotačních podmínek. V takové situaci je nutno na pořizované navazující důkazy nahlížet optikou trestně-právní teorie tzv. toxického důkazu. Pokud byl neoprávněně pořízen již primární podnět a tvrzení ze strany veterinární správy, nelze vůči stěžovateli po právu používat ani další důkazy, pořízené v přímé návaznosti na takto nezákonně pořízené primární důkazy.

[9] Závěrem stěžovatel namítal, že jak správní orgány, tak městský soud se nedostatečně vypořádaly s důkaznímí návrhy a neodůvodnily řádně jejich neprovedení či nezohlednění. Pro řízení, ve kterém má být z moci úřední uložena povinnost, je stanovena zásada materiální pravdy. K zajištění zásady materiální pravdy je povinností správních orgánů opatřovat z vlastní iniciativy podklady pro rozhodnutí, tedy zjistit i bez návrhu všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena. Protože veškeré důkazy předložené stěžovatelem ve správním i soudním řízení byly bez dalšího zkoumání a zjišťování vyhodnoceny jako nevěrohodné (faktury za prodej sena) či vyhodnoceny tak, že je nelze považovat za důkazy ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu (čestná prohlášení), aniž by stěžovatel byl poučen o nutnosti adekvátního prokázání, respektive aniž by správní orgán sám, jak mu ukládá vyšetřovací zásada, příslušné důkazy obstaral (zde výslechem svědků), přičemž nebyly nadále nikterak zjišťovány rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch stěžovatele, došlo ze strany správních orgánů k porušení zásad správního řízení. Porušena pak byla i zásada řádného odůvodnění rozhodnutí, když ani správní orgány, ani městský soud ve svých rozhodnutí patřičně neodůvodnily, z jakého

důvodu se nepřihlíží k důkazům dodaným stěžovatelem, resp. nevyužily možnosti provést ke sporné skutečnosti důkazy další.

[10] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu i rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[11] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti podpořil závěry městského soudu a navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Vyjádřil se rovněž podrobně k jednotlivým okruhům kasačních námitek.

IV.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího 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.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Jelikož stěžovatel napadá rozsudek městského soudu také pro jeho nepřezkoumatelnost, zabýval se Nejvyšší správní soud nejprve touto stížní námitkou, protože by bylo předčasné, aby se zabýval právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný.

[15] Jak vyplývá z konstantní judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, má-li být soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být patrné, jaký skutkový stav vzal soud za rozhodný, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodných skutečností, proč považuje právní závěry účastníků řízení za nesprávné a z jakých důvodů považuje argumentaci účastníků řízení za nedůvodnou (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97 a ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003-130, ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52, ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004-62, a ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008-75). Meritorní přezkum rozsudku je tak možný pouze za předpokladu, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč soud rozhodl tak, jak je uvedeno v jeho výroku. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje, neboť je z jeho odůvodnění zcela zřejmé, jakými úvahami byl při posouzení věci v rozsahu žalobních bodů městský soud veden a k jakému závěru na jejich základě dospěl. V nynější věci o tom, že stěžovatel navzdory namítané nepřezkoumatelnosti odůvodnění napadeného rozsudku porozuměl, věcně s ním však nesouhlasí, svědčí již to, že s ním v kasační stížnosti polemizuje. Skutečnost, že stěžovatel se závěry městského soudu nesouhlasí, nepředstavuje důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho údajnou nepřezkoumatelnost. V této souvislosti je třeba ještě dodat, že povinnost soudu posoudit všechny žalobní námitky neznamená, že byl městský soud povinen reagovat na každou dílčí argumentaci uplatněnou stěžovatelem a tu obsáhle vyvrátit; jeho úkolem bylo uchopit obsah a smysl žalobní argumentace a vypořádat se s ní (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne

28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008-130). Rovněž v tomto ohledu napadený rozsudek městského soudu plně obstojí.

[16] Ze správního spisu vyplývá, že dne 12. 3. 2014 stěžovatel podal žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova na opatření I.1.1. Modernizace zemědělských podniků (reg. č. 14/020/1111a/231/000535) na projekt s názvem „Seník a pastevní areál“ (dále jen „Projekt“). Dne 18. 8. 2014 stěžovatel podepsal Dohodu o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR (dále jen „Dohoda“), čímž se zavázal k plnění podmínek stanovených Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013, č. j. 7258/2014-MZE-14112 (dále jen „Pravidla“). V žádosti o dotaci stěžovatel uvedl, že předmětem projektu je přestavba stávající stáje pro skot o kapacitě 96 ks na prostory k uskladnění sena, a že po ukončení realizace projektu bude objekt sloužit ke skladování sena. Vázanost projektu na účel byla 5 let od podpisu Dohody (část B, kapitola 9, bod 1 Pravidel). Po ověření splnění podmínek pro poskytování dotace a cíle projektu byla dne 30. 10. 2015 stěžovateli proplacena dotace ve výši 1 386 427 Kč. Na základě podnětu veterinární správy ze dne 4. 1. 2018 k prošetření oprávněnosti pobírání dotací na hospodářství stěžovatele provedl SZIF dne 18. 7. 2018 cílenou kontrolu ex-post předmětného projektu. Při ní bylo zjištěno, že v objektu, který byl předmětem dotace, se nenachází seno a tento objekt je využíván jako garáž či sklad. Na základě tohoto zjištění SZIF konstatoval porušení Pravidel, části A, kapitoly 4, písm. g), které stanoví, že *„Příjemce dotace se zavazuje, že dodrží účel projektu uvedený v Žádosti o dotaci a splní veškeré další specifické podmínky po celou lhůtu vázanosti projektu na účel; C.“*

[17] Dodržení účelu projektu hodnotí poskytovatel dotace, a to v souladu s Dohodou a příslušnými Pravidly. Pokud stěžovatel uložil do objektu, který má sloužit k uskladnění sena, jiné movité věci a žádné seno, je toto v přímém rozporu s Pravidly i s uzavřenou Dohodou, neboť tím došlo k porušení obecných podmínek Pravidel, část A, kapitola 4, písm. g). Movitými věcmi, které si stěžovatel v objektu seníku uložil, byly podle fotodokumentace pořízené veterinární správou při kontrole dne 15. 9. 2017 automobily, skříně a další movité věci. Při kontrole konané dne 18. 7. 2018 pak SZIF zjistil, že místo uskladněného sena jsou v objektu seníku opět umístěny automobily, bedny, skříně, pneumatiky a další movité věci. Z pořízené fotodokumentace je rovněž zřejmé, že tyto věci nebyly v objektu seníku uskladněny krátkodobě, jak tvrdí stěžovatel. Kontrolní zjištění byla učiněna v září roku 2017 (veterinární správa) a následně i v červenci roku 2018 (SZIF), tedy opakovaně. Ani v jednom případě provedené kontroly se v objektu seníku nenacházelo seno (ani jakékoliv stopy po něm). Správní orgány zcela správně vycházely ze zjištěného stavu na místě v době kontroly a tento stav jednoznačně prokázal, že objekt v rozhodné době nesloužil účelu deklarovanému v žádosti o dotaci, tj. ke skladování sena, ale sloužil jako garáž či sklad. Zdejší soud souhlasí s žalovaným, že vzhledem ke stavu, v jakém se objekt ke dni kontroly nacházel, což je zřejmé i z pořízené fotodokumentace při kontrole, se tvrzení stěžovatele o nedávném prodeji zde uskladněného sena jeví jako nevěrohodné. V provozních podmínkách není reálné ani potřebné dokonalé vyčištění celého objektu od zbytků sena a ostatních nečistot, které vznikají při uskladnění a manipulaci se senem. Zvláště pak, pokud je plánované bezprostřední naskladnění sena, jak tvrdil stěžovatel. Objekt byl nejen od zbytků sena zcela vyčištěn, ale byly v něm naskladněny věci, s kterými není snadná manipulace (skříně, bedny, pneumatiky a další movité věci), přičemž

tyto předměty byly rozmístěny kolem všech stěn objektu, což bránilo případnému naskladnění sena. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že důvodem pro uložení povinnosti vrátit vyplacenou dotaci nebyla skutečnost, že stěžovatel v seníku měl uloženy jiné movité věci, ale to, že v rozhodné době nebyl objekt využíván v souladu s účelem uvedeným v žádosti o dotaci. Skutečnost, že později bylo již seno v seníku skladováno, nic nemění na správnosti závěru o porušení obecných podmínek Pravidel.

[18] Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou ani argumentaci stěžovatele, kterou napadal oprávněnost kontroly ze strany veterinární správy a zákonnost takto získaných podkladů pro rozhodnutí.

[19] Kontrola veterinární správy byla podle protokolu o kontrole ze dne 23. 11. 2017 zahájena a prováděna podle zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „kontrolní řád“), a souvisejících ustanovení veterinárního zákona. Kontrolní orgán je přitom povinen předat svá zjištění o nedostatcích příslušným orgánům, které jsou oprávněny ve své působnosti činit opatření k nápravě zjištěného stavu nebo ukládat sankce za zjištěné nedostatky (§ 25 odst. 4 kontrolního řádu). Kontrolní orgán rovněž na požádání sdělí výsledky kontrol jinému kontrolnímu orgánu nebo orgánu veřejné moci, jestliže jsou potřebné pro výkon jeho působnosti (§ 25 odst. 3 kontrolního řádu).

[20] Kontrola veterinární správy proběhla na základě administrativní kontroly v Integrovaném zemědělském registru (dále jen „IZR“), kdy bylo zjištěno, že stěžovatel měl na předmětném hospodářství (reg. č. X) ke dni 31. 12. 2016 evidováno celkem 74 kusů samic skotu starších 24 měsíců, u kterých neprovedl v roce 2016 zdravotní zkoušky podle platné metodiky, a dále na základě administrativní kontroly v registru subjektů (systému OIS SVS), kdy bylo zjištěno, že na předmětném hospodářství nemá stěžovatel přidělen žádný statut IBR (prostý bez protilátek nebo prostý s vakcinačními protilátkami, případně ozdravující). Dne 15. 9. 2017 bylo inspektorkami veterinární správy zjištěno, že na předmětném hospodářství (v objektu seníku, který byl původně stájí) se v době kontroly nenachází fyzicky žádný skot. Administrativní kontrolou v Ústřední evidenci zvířat bylo přitom zjištěno, že ke dni konané kontroly, tedy 15. 9. 2017, se na předmětném hospodářství evidenčně nachází 50 ks skotu. Nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele, že návštěva inspektorek v objektu seníku byla irelevantní a kontrola vakcinace zvířat ve stavbě seníku absurdní. Z protokolu o kontrole jednoznačně vyplývá, že inspektorky veterinární správy důvodně (podle IZR) očekávaly, že se v předmětném objektu fyzicky nachází skot v evidovaném množství kusů, který měl být předmětem kontroly veterinární správy. To, že je objekt zkolaudován k jinému účelu, zjistily inspektorky veterinární správy až na místě kontroly, což také vedlo k podání podnětu ze dne 4. 1. 2018. Tento obsahoval pouze konstatování stavu zjištěného na místě konání plánované kontroly veterinární správy, tedy že v předmětném objektu, ve kterém ke dni kontroly bylo registrováno hospodářství a v něm hlášeno v centrální evidenci 50 kusů skotu, stěžovatel žádná hospodářská zvířata nechová, neboť tento objekt nebyl zkolaudován jako stáj pro hospodářská zvířata. Veterinární správa proto žádala o přešetření oprávněnosti pobírání dotací na toto hospodářství. Přílohou tohoto podnětu pak byly rovněž 3 fotografie předmětné stavby (1x exteriér a 2x interiér).

[21] Na žádost SZIF veterinární správa dne 21. 5. 2018 zaslala informace a doklady získané při kontrole hospodářství stěžovatele. Veterinární správa kromě jiného sdělila, že na předmětném hospodářství nebyl v době kontroly, tj. dne 15. 9. 2017, fyzicky žádný skot a že pod uvedeným číslem hospodářství byla ve skutečnosti stavba zkolaudovaná k jinému účelu. Veterinární správa přílohou poskytla také protokol o kontrole ze dne 23. 11. 2017.

[22] SZIF na základě podaného podnětu provedl dne 18. 7. 2018 vlastní kontrolu, která zjištění veterinární správy potvrdila, jelikož také zjistila, že v objektu seníku se namísto sena nachází automobily, skříně, pneumatiky a jiné movité věci. Z uvedeného je zřejmé, že porušení podmínky kap. 4, písm. g) Obecné části Pravidel, tedy nedodržení účelu projektu bylo potvrzeno dvěma kontrolami provedenými na sobě nezávislými orgány veřejné moci.

[23] Na základě výše uvedeného je zřejmé, že informace a důkazy získané veterinární správou při předem oznámené kontrole konané na předmětném hospodářství (tj. v objektu seníku, který byl původně stájí) dne 15. 9. 2017 byly získány zákonným způsobem v rámci působnosti veterinární správy, kdy kontrola proběhla v souladu s § 49 odst. 1 písm. g) veterinárního zákona a kontrolním řádem. Městský soud proto správně uzavřel, že využití těchto podkladů pro rozhodnutí v nyní posuzovaném správním řízení ve věci vrácení vyplacené dotace bylo přípustné.

[24] Námitkou stěžovatele, že správní orgány se nedostatečně vypořádaly s důkaznímі návrhy a neodůvodnily řádně jejich neprovedení či nezohlednění, se Nejvyšší správní soud pro její nepřípustnost nemohl zabývat. Jedná se totiž o námitku, kterou stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V této souvislosti nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že obdobná námitka směřující vůči městskému soudu, že se tento dostatečně nevypořádal s důkaznímі návrhy a neodůvodnil jejich neprovedení či nezohlednění, je zcela bezpředmětná. V řízení před městským soudem stěžovatel totiž provedení dalších důkazů za účelem zjištění skutečného stavu věci nenavrhoval (vyjma účetních výkazů k prokázání své aktuální finanční situace v souvislosti s návrhem na přiznání odkladného účinku podané žalobě).

[25] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[26] Soud rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, 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.

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

V Brně dne 14. listopadu 2023

David Hipšr
předseda senátu