



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Agrodružstvo v Bykoši, družstvo**, se sídlem Bykoš 10, zast. JUDr. Tomášem Samkem, advokátem se sídlem Pražská 140, Příbram, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 3. 2011, čj. 33560/2010-14130, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2015, čj. 5 A 84/2011-28,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělský intervenční fond uložil žalobci rozhodnutím ze dne 14. 10. 2010 povinnost vrátit část dotace na podopatření Ošetřování travních porostů, která mu byla poskytnuta pro roky 2004, 2005 a 2006 v rámci agroenvironmentálního opatření. K povinnosti vrátit část dotace došlo v souvislosti se snížením výměry půdy obhospodařované žalobcem. Žalobce přitom neprokázal, že dané snížení bylo způsobeno některou ze skutečností, pro kterou nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o provádění agroenvironmentálních opatření, stanovuje v § 5 odst. 5 výjimku.

[2] Žalovaný svým rozhodnutím označeným v záhlaví tohoto rozsudku zamítl odvolání žalobce a rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu potvrdil.

[3] Žalobce se následně proti uvedenému rozhodnutí bránil žalobou, kterou krajský soud zamítl svým rozsudkem rovněž označeným v záhlaví.

II. Stručné shrnutí argumentů obsažených v kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížnost. V kasační stížnosti nejprve namítá pochybení soudu spočívající v nedostatečném odůvodnění rozhodnutí. Soud v rámci napadeného rozhodnutí prý pouze zrekapituloval obsah spisu, odkázal na jednotlivá ustanovení právních předpisů a následně pouze převzal právní názor správních orgánů, aniž by se jakkoli relevantním způsobem vypořádal s argumentací stěžovatele.

[5] Dále má stěžovatel za to, že správní orgány v řízení stíhala zákonná povinnost učinit objektivní zjištění ohledně skutkového stavu věci. Měly dle § 3 správního řádu zjišťovat skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Z výše uvedeného pak dle stěžovatele vyplývá nesprávnost závěru krajského soudu, podle kterého správní orgán z úřední povinnosti nemusí vyvíjet snahu ke zjištění skutkového stavu, ale pouze spoléhat na důkazní návrhy účastníků, v tomto případě ohledně důvodů snížení výměr obhospodařovaných ploch.

[6] V souvislosti s prokazováním je stěžovatel přesvědčen, že poskytl správním orgánům dostatečnou součinnost při prokazování příčiny snížení výměry obhospodařovaných ploch a nebyl tak v daném řízení nečinný. Za prokázanou má skutečnost, že ke snížení výměr došlo z příčin předvídaných nařízením vlády v § 5 odst. 5, konkrétně na základě pozbytí právního důvodu k užívání pozemku. Sám stěžovatel nemohl objem snížení výměr jím užívaných pozemků jakkoli ovlivnit, neboť je musel po uplynutí nájemní doby vrátit jejich majitelům. Tím bylo i dostatečně prokázáno, že k závadnému stavu došlo mimo jeho vůli, resp. že se po celou dobu pobírání dotačních prostředků nacházel v dobré víře a že je obdržel plně v souladu s platnými právními předpisy. Postup správních orgánů nedodržujících § 3 a § 2 odst. 3 správního řádu shledává rozporným se zásadou minimalizace zásahů do práv stěžovatele, nabytých v dobré víře.

[7] Konečně, stěžovatel zpochybňuje i názor krajského soudu na otázku běhu lhůt. Nacházel-li se v dobré víře, měl krajský soud přistoupit ke zkrácení doby, po které se již neuplatní povinnost vrátit část dotace. Tato povinnost se v obecné rovině neuplatní, pokud mezi dnem výplaty podpory a dnem, ve kterém poprvé oznámil příjemci, že platba byla provedena neoprávněně, uplyne doba delší než deset let. V případě jednání příjemce v dobré víře se doba zkrátí na čtyři roky.

[8] Žalovaný k obsahu kasační stížnosti uvedl, že stěžovatel pouze opakuje argumenty, se kterými se již vypořádal žalovaný v dosavadním průběhu sporu. Stěžovatel zejména uvádí nesprávnost zjištěného skutkového stavu správním orgánem a dobrou víru, přičemž žalovaný se v tomto plně ztotožňuje s odůvodněním uvedeným v rozhodnutí krajského soudu.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; neshledal přitom žádné vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

pokračování

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu spočívající dle stěžovatele v nedostatečném odůvodnění a pouhém převzetí právních závěrů správních orgánů [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[12] Povinnost soudů svá rozhodnutí řádně odůvodnit je jedním ze základních principů představujících součást právního státu (čl. 1 Ústavy) i práva na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny), která zároveň slouží jako prostředek vyloučení libovůle při soudním rozhodování [srov. např. nález ÚS ze dne 17. 8. 2005 sp. zn. I. ÚS 403/03 (N 160/38 SbNU 277)]. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Při hodnocení soud dále musí uvést jednotlivé myšlenkové konstrukce a argumenty, nikoli pouze reprodukovat text zákonného ustanovení a bez dalšího k němu přiřadit svůj právní závěr. V neposlední řadě se soud vypořádá s námitkami uplatněnými účastníky řízení, a to způsobem odpovídajícím míře jejich závažnosti. Podle Ústavního soudu však zároveň „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudou vlastními závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná“ [viz nález ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08 (N 26/52 SbNU 247), věc *M. CAMBELL & SONS LIMITED*, bod 68; srov. též rozsudky NSS ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43, věc *To & Mi Vdf.*, bod 41; ze dne 29. 3. 2013, čj. 8 Afs 41/2012-50, věc *SAFINA*, bod 21; ze dne 6. 6. 2013, čj. 1 Afs 44/2013-30, věc *SOLARPARK gama*, bod 41; nebo ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108, bod 37].

[13] V posuzovaném případě dospěl zdejší soud k závěru, že odůvodnění rozhodnutí krajského soudu splňuje veškeré výše uvedené požadavky. Krajský soud se vypořádal se všemi stěžovatelem uvedenými námitkami srozumitelně a dostatečně, svoje právní závěry argumentačně i právně podložil. Krajskému soudu nelze vytýkat odkazy na relevantní právní předpisy, neboť ty tvoří prvotní východisko pro výklad práva v jednotlivých případech. Daná ustanovení následně krajský soud řádně aplikoval na posuzovanou situaci a vyvodil konkrétní právní závěry. Pokud tedy právní názor krajského soudu plynul především z právních předpisů, kterými soud vyvrátil argumentaci stěžovatele, a tyto právní předpisy jasně a zcela určitě stanovily jednoznačná práva a povinnosti, nelze takové odůvodnění považovat za nedostatečné či vadné.

[14] Nejvyšší správní soud považuje za nedůvodnou i námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu v řízení před správními orgány [kasační námitka dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. V § 3 správního řádu je zakotvena zásada materiální pravdy, ze které plyne povinnost správních orgánů postupovat tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Zásada materiální pravdy stanoví nejen povinnost správním orgánům opatřovat si podklady pro vydání rozhodnutí, ale také povinnost účastníků při jejich opatrování poskytnout veškerou součinnost (§ 50 odst. 2 správního řádu) a povinnost účastníků označit důkazy na podporu svých tvrzení (§ 52). Pokud se správnímu orgánu určité důkazy nenabízí ze spisu, ani z kontextu věci, je na odpovědnosti účastníka, aby vlastní aktivitou přispěl k objasnění věci. V souladu s uvedenými úvahami ostatně samotný § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 242/2004 Sb. předpokládá, že důkazy k prokázání tam uvedených skutečností předkládá žadatel.¹

¹ Ustanovení § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 242/2004 Sb. zní včetně poznámek pod čarou takto:

Jestliže žadatel prokáže, že v průběhu příslušného pětiletého období došlo ke snížení výměry zemědělské půdy zařazené do příslušného agroenvironmentálního opatření na základě

a) restituce,¹⁾

b) provedení pozemkové úpravy v souladu se zvláštním právním předpisem,¹²⁾

c) zásahu vyšší moci,⁹⁾

[15] Správní orgán v souladu se zmiňovanými zásadami zjistil, že ke snížení výměry obhospodařované půdy skutečně došlo. To nezpochybně ani sám stěžovatel. Následně stěžovatele v souladu s § 36 odst. 3 správního řádu poučil o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, přičemž již v rámci oznámení o zahájení řízení o vrácení dotace ze dne 15. 9. 2010 správní orgán stěžovatele upozornil, že doposud neprokázal snížení výměry z některého z důvodů uvedených v § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 242/2004 Sb., a že je s touto skutečností spojena povinnost vrátit část přijaté dotace.

[16] Sdělení správního orgánu o neprokázání skutečností předpokládaných v nařízení lze dle jeho smyslu a účelu považovat za přiměřenou výzvu k předložení důkazů prokazujících opak. Stěžovatel tak měl následně požadované důkazy předložit. Jestliže tak neučinil, ačkoli mohl, byl srozuměn s následkem jejich neposkytnutí. Proto nelze nastalou situaci vyhodnotit jako nesprávný postup správního orgánu, nýbrž jako nedostatečnou aktivitu stěžovatele, s níž ostatně počítá samotná zásada materiální pravdy (strov. bod [14] shora).

[17] Nejvyšší správní soud uzavírá, že neshledal v postupu správního orgánu žádné pochybení. Dodržena pak byla i zásada minimalizace zásahů do stěžovatelových práv nabytých v dobré víře ve smyslu § 2 odst. 3 správního řádu, neboť správní orgány postupovaly pouze na základě právních předpisů upravující odebrání dotace a poskytly stěžovateli dostatečnou možnost k prokázání všech relevantních skutečností.

[18] V souvislosti se související námitkou porušení zásady ochrany práv nabytých v dobré víře [kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] je třeba nejprve upozornit, že ochranu dobré víry zemědělce zakotvuje čl. 73 odst. 5 nařízení Komise č. 796/2004, ve znění nařízení Komise č. 2184/2005.² Soudní dvůr EU již toto ustanovení vyložil, a to tak, že se má za to,

d) provedení změny v evidenci půdy⁵⁾ podle § 3h zákona, jestliže touto změnou nedošlo ke snížení výměry jednotlivého půdního bloku, případně jeho dílu o více než 5 % původní výměry tohoto bloku, případně jeho dílu,
e) zařazení půdního bloku, případně jeho dílu do programu na podporu zalesňování zemědělské půdy^{12a)} nejpozději do 9 měsíců ode dne, kdy ke snížení výměry došlo, popřípadě zalesnění zemědělské půdy na půdním bloku, popřípadě jeho dílu^{12b)},
f) zřízení stavby ve veřejném zájmu^{12c)}, nebo
g) pozbytí právního důvodu užívání pozemku, nejvýše však do 5 % celkové výměry zemědělské půdy zařazené do tohoto opatření v rozhodnutí podle § 3 odst. 5; ke snížení výměry podle písmen a) až f) se nepřiblíží,
bude výše dotace upravena podle odstavce 6 a tato skutečnost nebude důvodem pro snížení, neposkytnutí nebo vrácení dotace podle odstavce 7.

5) § 3a až 3i zákona č. 252/1997 Sb., ve znění zákona č. 128/2003 Sb.

9) Čl. 39 nařízení Komise (ES) č. 817/2004.

11) Zákon č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění zákona č. 42/1992 Sb., zákona č. 93/1992 Sb., zákona č. 39/1993 Sb., zákona č. 183/1993 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 131/1994 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 166/1995 Sb., nálezu Ústavního soudu vyhlášeného pod č. 29/1996 Sb., zákona č. 30/1996 Sb., zákona č. 139/2002 Sb., zákona č. 320/2002 Sb. a zákona č. 253/2003 Sb.

12) Zákon č. 139/2002 Sb., o pozemkových úpravách a pozemkových úřadech a o změně zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku, ve znění pozdějších předpisů, ve znění zákona č. 309/2002 Sb. a zákona č. 53/2004 Sb.

12a) § 3 až 8 nařízení vlády č. 308/2004 Sb., o stanovení některých podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy a na založení porostů rychle rostoucích dřevin na zemědělské půdě určených pro energetické využití.

12b) Čl. 43 nařízení Rady (ES) č. 1698/2005 ze dne 20. září 2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), v platném znění.

12c) § 170 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).

² Nařízení Komise č. 796/2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady č. 1782/2003, kterým se stanoví společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, zvláštní vydání v českém jazyce: Kapitola 03 Svazek 044 S. 243 – 283. Nařízení č. 796/2004 bylo sice k 1. 1. 2010 zrušeno, stále se však použije na ty žádosti o podporu, které se vztahují k hospodářským rokům nebo prémiovým obdobím počínajícím před 1. 1. 2010 [čl. 86 odst. 1 nařízení Komise č. 1122/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady č. 73/2009, pokud jde o podmíněnost, modulaci a integrovaný administrativní a kontrolní systém v rámci režimů přímých podpor pro zemědělce stanovených v uvedeném nařízení, a k nařízení Rady č. 1234/2007, pokud jde o podmíněnost v rámci režimu přímé podpory pro odvětví vlna (Úř. věst. L 316, s. 65)].

pokračování

že zemědělec jednal v dobré víře, pokud byl upřímně přesvědčen o tom, že lze na dotčené plochy poskytnout podporu. Posouzení toho, zda tento zemědělec jednal v dobré víře pro účely čl. 73 odst. 5 nařízení č. 796/2004, se provádí zvláště pro každý dotčený rok a tento zemědělec musí jednat v dobré víře až do uplynutí čtyř let od data vyplacení podpory (rozsudek *Demmer*, C-684/13, EU:C:2015:439).

[19] Na nynější věc aplikovatelné nařízení Komise č. 796/2004 chrání dobrou víru a legitimní očekávání zemědělců řadou dalších norem: např. dle čl. 73 odst. 4 uvedeného nařízení zemědělec v zásadě nemusí vracet neoprávněně získanou podporu, pokud mu byla vyplacena v důsledku omylu příslušného orgánu, který zemědělec nemohl přiměřeným způsobem zjistit.

[20] Nejvyššímu správnímu soudu nicméně nezbývá než konstatovat, že námitka stěžovatele o jeho dobré víře zůstala, obdobně jako v řízení před krajským soudem, zcela obecná a paušální. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem krajského soudu, že stěžovatelův odkaz na dobrou víru v žalobě představuje pouze obecné vyjádření bez jakékoli bližší konkretizace.

[21] V nařízení Komise č. 796/2004 a v nařízení vlády č. 242/2004 Sb. jsou upraveny základní podmínky a náležitosti potřebné pro získání dotace v oblasti agroenvironmentálních opatření a zároveň tyto právní předpisy stanoví i skutečnosti a důvody, na základě kterých lze dotaci (byť zpětně) odebrat. V souladu s judikaturou Soudního dvora EU je třeba připomenout, že pokud jde o agroenvironmentální podpory, pro něž je charakteristický víceletý závazek, musí být podmínky poskytnutí podpory dodržovány během celého období závazku, pro které byly tyto podpory přiznány (rozsudek *Hebenberger*, C-188/11, EU:C:2012:312, bod 34). Poskytnutí agroenvironmentálních podpor proto podléhá dodržování všech podmínek způsobilosti po celou dobu trvání projektu, na kterou se uvedený příjemce zavázal. Nedodržení jedné z těchto podmínek postačuje samo o sobě k vyloučení. V případě vyloučení poskytnutí agroenvironmentálních podpor z důvodu nedodržení podmínek jejich poskytnutí je zřejmé, že příjemce uvedených podpor má povinnost vrátit všechny již vyplacené částky, které souvisejí s podporami, jejichž poskytnutí bylo vyloučeno (rozsudek *Gunārs Pusts*, C-454/11, EU:C:2013:64, body 36 a 37).

[22] Jestliže tedy dojde k naplnění podmínek pro odebrání dotace, nelze považovat za dobrou víru prostý a ničím neodůvodněný předpoklad stěžovatele, že mu budou finanční prostředky i nadále ponechány.

[23] S výše uvedeným pak souvisí i posouzení běhu lhůt pro povinnost vrácení dotace. Jelikož stěžovatel nemohl být v dobré víře, správní orgány i krajský soud správně posoudily délku lhůty pro vrácení dotace, stanovenou čl. 73 odst. 5 nařízení č. 796/2004, na deset let ode dne výplaty do dne, ve kterém příslušný orgán poprvé oznámil příjemci neoprávněnost provedené platby.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného neshledal kasační stížnost stěžovatele důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl

úspěch; žalovanému, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladu řízení příslušelo, náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 20. ledna 2016

Zdeněk Kühn
předseda senátu