



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyň JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobce: **SADY CZ, s.r.o.**, IČO 27699293
sídlem U Bzinku 1482, 696 81 Bzenec
zastoupen advokátkou JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.
sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
se sídlem Těšnov 65/17, 110 00 Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 11. 7. 2019, č. j. 18349/2019-MZE-11181,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.
Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým ministr zemědělství (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobce a potvrdil rozhodnutí Ministerstva zemědělství, odboru rostlinných komodit (dále jen „ministerstvo“ nebo „žalovaný“) ze dne 16. 1. 2019, č. j. 65551/2018-MZE-17222, sp. zn. 42VH25240/2018-17222 (dále také jen „prvostupňové rozhodnutí“), jímž bylo podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění rozhodném (dále jen „rozpočtová pravidla“), rozhodnuto o odejmutí dotace, poskytnuté žalobci v rámci dotačního programu 1.R „Podpora restrukturalizace ovocných sadů“ rozhodnutím o poskytnutí dotace reg. č. 1438/2017-17220Le ze dne 15. 12. 2017 ve výši 2 097 600 Kč.
2. Ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí konstatovalo, že vyplacenou podporu, která představovala veřejnou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také jen „SFEU“), bylo možné poskytnout podle Zásad, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotací pro rok 2017 na základě § 1, § 2 a § 2d zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zemědělství“ a „Zásady“), resp. podle čl. 1 odst. 1 písm. a) bod i) ve spojení s čl. 14 nařízení Komise (EU) č. 702/2014 (dále jen „nařízení“) pouze podnikům splňujícím definici mikropodniků, malých a středních podniků uvedenou v příloze I nařízení. Ministerstvo uvedlo, že dodatečnou administrativní kontrolou bylo zjištěno, že v době poskytnutí podpory žalobce výše uvedené podmínky přílohy I nařízení nesplňoval. Kontrolou totiž bylo z veřejně dostupných zdrojů zjištěno, že žalobce je propojeným podnikem ve smyslu čl. 3 odst. 3 přílohy I nařízení se společností AGROFERT, a.s., IČO 26185610, neboť v době poskytnutí podpory byla společnost AGROFERT vlastníkem žalobce. Uvedl taktéž, že v rozhodném období byl počet zaměstnanců žalobce 33, počet zaměstnanců společnosti AGROFERT 32 770. Ministerstvo konstatovalo, že žalobce je propojeným podnikem s holdingem AGROFERT, tj. prostřednictvím tohoto subjektu je propojeným podnikem i s dalšími subjekty – členy holdingu. Nicméně již jen sama skutečnost o počtu zaměstnanců společnosti AGROFERT a žalobce, který v součtu přesahuje 250, postačuje k závěru o tom, že žalobce jakožto člen holdingu AGROFERT byl v době poskytnutí podpory velkým podnikem (čl. 2 bod 26 nařízení). Podle ministerstva tak bylo potvrzeno, že žalobce nebyl v době poskytnutí podpory mikro, malým či středním podnikem. Ministerstvo shrnulo, že žalobce v rozhodné době nesplňoval podmínky pro poskytnutí podpory, nebyl tak oprávněným příjemcem a na vyplacení podpory mu nemohl vzniknout nárok. Přičemž zjištění o tom, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem EU, je v souladu s § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel důvodem pro odnětí dotace.
3. Žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí brojil rozkladem, který ministr zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. Ministr shrnul, že ministerstvo žalobci přiznalo rozhodnutím v roce 2017 dotaci na základě žalobcem podané žádosti, když shledalo, že příslušné podmínky plynoucí zejména ze Zásad byly splněny. V rámci následné kontroly však ministerstvo dospělo k opačnému závěru, podle něhož dotace neměla být žalobci poskytnuta, neboť ten je z důvodu svého propojení se společností AGROFERT tzv. velkým podnikem ve smyslu nařízení, a proto rozhodlo podle §15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel o odnětí dotace.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

4. Ministr uvedl, že ze SFEU a z nařízení vyplývá, že dovolenou (slučitelnou) státní podporou na investice do hmotného nebo nehmotného majetku v zemědělských podnicích, která souvisí se zemědělskou podvýrobou, může být jen taková podpora, která byla poskytnuta ve prospěch mikropodniků a malých a středních podniků (a za splnění dalších podmínek). *A contrario* podle ministra rovněž platí, že podpora v této oblasti, pokud byla poskytnuta velkému podniku, tj. tomu, který nesplňuje podmínky mikro, malých a středních podniků, byla s vnitřním trhem neslučitelná a tedy nedovolená pro rozpor s čl. 107 odst. 1 SFEU, neboť její poskytnutí takovému podniku nepřipouští ani SFEU, ani nařízení, ledaže by taková podpora byla úspěšně notifikována ve smyslu čl. 108 odst. 3 SFEU, k čemuž však dosud nedošlo. Dodal, že skutečnost, že nelze poskytnout dotaci žadateli, který je velkým podnikem, ostatně vyplývá i ze Zásad, konkrétně z čl. 8 písm. g) části A), resp. z předmětu dotace v rámci dotačního programu. Omezení na určitý typ podniku lze dovodit právě z čl. 8 písm. g) části A) Zásad ve spojení s nařízením, na které toto ustanovení Zásad odkazuje; Zásady dále odkazují i přímo na čl. 14 nařízení, a to ve vymezení předmětu dotace příslušného dotačního programu. Proto pokud nařízení omezuje podporu jen na určité typy podniků, omezují ji díky tomuto odkazu i Zásady. Omezení by však platilo i bez tohoto přímého odkazu, a to s ohledem na přímou použitelnost SFEU, resp. nařízení.
5. Ministr odmítl, že by došlo k porušení § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel. Měl za to, že poskytovatel dotace musí rozhodnout o odnětí dotace vždy, když je splněn některý z důvodů plynoucích z § 15 odst. 1 rozpočtových pravidel.
6. Dále uvedl, že relevantní není ani případná dobrá víra příjemce dotace v oprávněnost čerpání dotace. Měl za to, že § 15 odst. 1 rozpočtových pravidel postihuje existenci objektivního stavu neoprávněného přiznání dotace bez ohledu na případné zavinění na straně jejího příjemce. Proto pokud se při aplikaci § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel nezkoumá případné zavinění příjemce dotace, nezkoumá se a není ani rozhodná jeho případná dobrá víra při přijímání dotace.
7. Ministr shrnul, že z pravidel vztahujících se na dotaci poskytnutou žalobci, tj. ze SFEU, nařízení i Zásad, jednoznačně vyplývalo, že dotace mohla být poskytnuta pouze žadateli, který byl mikro, malým nebo středním podnikem podle nařízení, resp. nemohla být poskytnuta velkému podniku.
8. Ministr rovněž konstatoval, že prvostupňové rozhodnutí není nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť tyto důvody jsou v něm jednoznačně a srozumitelně uvedeny. Pokud jde o nesprávnost výroku, jde toliko o zjevnou chybu v psaní, nadto v údajích „nad rámec“ povinných náležitostí výroku.
9. Pokud jde o námitku žalobce týkající se nejednoznačnosti Zásad, kterou nelze přičítat k tíži příjemce dotace, ministr uvedl, že by byla relevantní v případě, že by dotace byla odnímána z důvodu uvedeného v § 15 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel. Ministerstvem však byl uplatněn jiný důvod, u něhož hodnocení dotačních zásad nemá s ohledem na konsekvence podle § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel význam. V případě aplikace § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel je totiž postihován objektivní stav, kdy byla přiznána dotace, aniž se tak mělo stát, přičemž zavinění takového stavu není při aplikaci tohoto ustanovení zkoumáno.
10. Závěrem ministr dodal, že skutkový závěr o tom, že žalobce nebyl ani mikro, ani malým nebo středním podnikem, žalobce nijak nezpochybnil.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného, repliky žalobce, ústní jednání

11. Žalobce v podané žalobě namítal, že žalobou napadené rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí jsou nezákonná. Konkrétně namítal, že mu byla dotace nezákonně odňata v důsledku údajného porušení podmínky stanovené v Zásadách, která měla spočívat v tom, že dotace může být poskytnuta pouze žadateli, jenž spadá do kategorie mikro, malého nebo středního podniku, ačkoliv taková podmínka v Zásadách stanovena nebyla a nemohl se tak dopustit jejího porušení. Dále měl za to, že rozhodnutí jsou v rozporu s rozhodnutími o poskytnutí dotace. Namítal taktéž, že rozhodnutí porušují jeho práva nabytá v dobré víře a zásadu předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu, neboť žalovaný v nich stanoví nové podmínky pro čerpání dotace poté, co odsouhlasil splnění veškerých podmínek, dotaci vyplatil a poté, co byl projekt realizován a obdržené finanční prostředky vynaloženy na úhradu nákladů projektu, rozhodl o odnětí dotace.
12. Žalobce uvedl, že národní předpisy neobsahují žádné ustanovení, které by bránilo poskytnutí dotace velkému podniku. Zdůraznil, že žadatelem o dotaci v předmětném programu mohl být podle výslovného znění Zásad podnikatel podnikající v zemědělské výrobě (bez dalšího omezení velikostí podniku žadatele). Poukázal na to, že ve formuláři žádosti o poskytnutí dotace, vytvořeném žalovaným, uvedl, že je velkým podnikem, žalovaný mu dotaci poskytl a toto své jednání nezpochybnil v rámci prováděných kontrol. Přitom v Zásadách je uvedeno, že dotaci poskytne žalovaný jen v případě, že žadatel a žádost splňují podmínky a lhůty stanovené Zásadami.
13. Žalobce měl za to, že z jednání žalovaného je zjevné, že až do listopadu 2018 měl vůli poskytovat dotaci z předmětného programu i velkým podnikům, přičemž tento svůj postoj následně retroaktivně změnil; a to v době, kdy práva a povinnosti žalobce a žalovaného vyplývající z rozhodnutí o poskytnutí dotace zanikly splněním.
14. Zdůraznil, že ani v čl. 8 písm. g) části A Zásad ani v čl. 14 nařízení není uvedena žádná podmínka, která by znemožňovala poskytnutí dotace velkému podniku. Čl. 8 písm. g) části A Zásad totiž pouze poukazuje na skutečnost, že předmětné dotační programy jsou poskytovány na základě nařízení a SFEU; právě nařízení pak uvádí kategorie podpor, které jsou dovolené a slučitelné s vnitřním trhem, přičemž umožňuje poskytování podpory velkým podnikům. Uvedl, že žalovaný si dotaci musel vyhodnotit jako slučitelnou s vnitřním trhem, když se ji po seznámení se s podrobnými informacemi poskytnutými v žádosti rozhodl poskytnout a proplatit. Podpory velkým podnikům v oblasti zemědělství bývají zpravidla shledány slučitelnými s vnitřním trhem i Evropskou komisí při posuzování individuálních notifikací, proto oprávněně předpokládal, že poskytnutá dotace představuje podporu slučitelnou s vnitřním trhem, a to dokonce přímo na základě nařízení [čl. 1 odst. 1 (b) nařízení].
15. Žalobce dále namítal porušení zásad správního řízení. Byl přesvědčen, že bylo odpovědností žalovaného připravit takové dotační podmínky (Zásady), které budou jednoznačné, dostatečně určité a z nichž bude předvídatelný jeho postup při poskytování dotace. Žalobce odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které je poskytovatel dotace povinen vymezit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek. Poukázal taktéž na to, že Nejvyšší správní soud v procesu poskytování dotací dále akcentuje dobrou víru příjemce dotace.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

Žalobce měl za to, že pokud žalovaný při své vrchnostenské činnosti připravil dotační podmínky, které neměly požadované kvality, tj. nebyly v souladu s právními předpisy či právem EU, nelze to přičítat k tíži žalobce.

16. Uvedl, že žalovaný měl možnost provést zpřesnění Zásad; namísto toho však rozhodl o odnětí dotace, které nadto podle žalobce řádně neodůvodnil. S tím, že případná dobrá víra příjemce dotace v oprávněnost není relevantní, lze podle žalobce souhlasit jen potud, pokud se negativní následky nesprávných rozhodnutí žalovaného neprojeví ve sféře žalobce, což se v tomto případě již děje. Finanční prostředky na restrukturalizaci ovocných sadů již plně využil a nyní se tak v důsledku netransparentního jednání žalovaného ocitá v situaci ohrožující jeho ekonomickou stabilitu. Jestliže nyní rozhodnutí zpochybňují, že dotace byla vyplacena v souladu se Zásadami, nelze to podle žalobce chápat jinak než jako porušení jeho práv nabytých v dobré víře a porušení zásady předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu zakotvené v § 2 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“).
17. Žalobce dále namítal, že prvostupňové rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Ministr se dle žalobce snažil tento nedostatek zhojit a argumentoval možnostmi doplnění odůvodnění. Žalobce uvedl, že s tím by bylo možné souhlasit jen v případě, že by prvostupňové rozhodnutí obsahovalo alespoň rámcové odůvodnění. Za takové však nepovažoval samotný odkaz na nařízení bez jakéhokoli dalšího zdůvodnění či odkaz na znění Zásad bez uvedení jakéhokoli konkrétního ustanovení. Žalobce uvedl, že absentující odůvodnění prvostupňového rozhodnutí bylo ministrem kompletně dopracováno až v žalobou napadeném rozhodnutí. Argumenty, o něž žalovaný opírá své rozhodnutí o odnětí dotace, tak byly seznatelné až z rozhodnutí o rozkladu. Byl proto přesvědčen, že mu byla tímto postupem odepřena jedna instance.
18. Žalobce upřesnil, že netvrdí, že by samotné zahájení řízení o odnětí dotace bylo nezákonné, nýbrž upozorňuje, že neexistuje zákonný podklad pro případné následné rozhodnutí žalovaného o povinnosti žalobci vrátit prostředky z dotace. Zdůraznil, že prostředky poskytnuté v rámci dotace již byly zcela využity. Uzavřel, že i kdyby mu byla dotace poskytnuta v rozporu se zákonem, stalo by se tak v návaznosti na sérii pochybení ze strany žalovaného, nikoli na základě pochybení či poskytnutí neúplných či nepravdivých údajů žalobcem. I proto po něm nelze v souladu s § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel spravedlivě požadovat, aby prostředky vrátil.
19. Žalobce navrhl soudu, aby zrušil žalobou napadené rozhodnutí.
20. Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 31. 10. 2019 předně uvedl, že vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobce. Uvedl, že se úkon správního orgánu v právní sféře žalobce doposud nijak negativně neprojevil. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí ministerstva, kterým se v souladu s § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel poskytnutá dotace odnímá, neboť rozhodnutí o jejím poskytnutí bylo vydáno v rozporu s právem Evropské unie. Přestože by bylo v daném případě žádoucí, aby byla vyplacená dotace žalobcem vrácena, neboť k jejímu poskytnutí dojít vůbec nemělo, s odkazem na znění § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel rozhodnutí o uložení povinnosti vrátit dotaci vydáno nebylo. Napadené rozhodnutí se podle žalovaného ani nijak nedotklo žádného rozhodnutí vydaného předtím v řízení o poskytnutí dotace.

21. Dále žalovaný odkázal zejména na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí. Konstatoval, že v podmínkách dotačního programu 1.R. bylo v Zásadách uvedeno, že podpora je poskytována na základě čl. 14, to jest na investice do hmotného nebo nehmotného majetku v zemědělských podnicích, jež souvisí se zemědělskou prvovýrobou, přičemž v předmětném článku je dále stanoveno, že podpora je slučitelná s vnitřním trhem, pokud jsou splněny podmínky stanovené v odstavcích 2 až 14 čl. 14 a v kapitole I nařízení. V čl. 1 odst. 1 písm. a) bod i) kapitoly I tohoto nařízení je pak jednoznačně definováno, že podpora na základě čl. 14 tohoto nařízení se použije pouze ve prospěch mikro, malých a středních podniků působících v oblasti zemědělské prvovýroby. Způsobilými příjemci podpory v rámci takového opatření tedy mohou být pouze mikro, malé nebo střední podniky působící v zemědělské prvovýrobě. Nerozporoval, že nařízení umožňuje poskytování podpor velkým podnikům; kategorie podpor, v jejichž rámci mohou být způsobilými příjemci i velké podniky, je však přípustná pouze ve výslovně stanovených případech, které jsou taxativně vymezeny. Jelikož notifikace ve smyslu čl. 108 odst. 3 SFEU v případě tohoto dotačního programu dosud neproběhla, byla podpora poskytnutá velkým podnikům s vnitřním trhem neslučitelná a tedy nedovolená podle čl. 107 odst. 1 SFEU.
22. Žalovaný odmítl rovněž námitky žalobce týkající se údajných procesních pochybení žalovaného. Rovněž tak odmítl námitku porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Zdůraznil, že se žalobce o relevantních důvodech, které správní orgán vedly k závěru o odnětí dotace, dozvěděl již z rozhodnutí ministerstva. Žalovaný rovněž upozornil na skutečnost, že zdejším soudem je projednáváno dalších šest obdobných žalob.
23. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.
24. V replice ze dne 22. 12. 2020 žalobce odmítl argumentaci žalovaného. Především byl přesvědčen, že veškeré podmínky opravňující ho k podání žaloby byly naplněny a že napadená rozhodnutí představují zásadní zásah do jeho právní sféry. Vyložil, že retroaktivní rozhodnutí žalovaného se citelným způsobem dotýkají jeho práv nabytých v dobré víře a že tato rozhodnutí zmařila jeho legitimní očekávání. Dále žalobce rozvinul svoji argumentaci týkající se nezákonnosti rozhodnutí žalovaného, jakož i jeho procesních pochybení.
25. Žalovaný ve vyjádření ze dne 15. 4. 2021 uvedl, že notifikace ve smyslu čl. 108 odst. 3 SFEU v případě tohoto dotačního programu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí neproběhla. Notifikace podpory pro velké podniky byla úspěšně završena ke dni 12. 1. 2021; před tímto datem však nebylo možné podporu velkým podnikům poskytnout.
26. Žalobce v replice ze dne 7. 2. 2022 rozvinul svou žalobní argumentaci. Konstatoval, že jestliže se žalovaný dopouští tak významného zásahu do právní sféry žalobce, musí řádně tvrdit a prokázat, na základě čeho a proč tak činí, a postupovat na základě zákona a v jeho mezích, jakož i uvést dostatek konkrétních důvodů a úvah, jimiž se při rozhodování řídil. Byl přesvědčen, že žalovaný tak neučinil, že napadená rozhodnutí jsou nezákonná, byla vydána neoprávněně a bezdůvodně, z libovůle žalovaného a nadto v rozporu s ústavněprávními požadavky na dodržování principu právní jistoty, legitimního očekávání a v rozporu s právy žalobce nabytými v dobré víře.
27. Žalobce považoval argumentaci o nedovolenosti poskytnutí dotace podle čl. 107 odst. 1 SFEU za účelovou. Uvedl, že žalovaný si v době vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace

musel dotaci vyhodnotit jako slučitelnou s vnitřním trhem a dovolenou, když se ji rozhodl žalobci poskytnout a proplatit. Zdůraznil, že žalovaný byl povinen tvrzení, že poskytnutí dotace představovalo nedovolenou podporu, náležitě odůvodnit a prokázat splnění všech definičních znaků nedovolené podpory, a to konkrétně ve vztahu k předmětné dotaci. Tvrzení o tom, že dotace představuje nedovolenou podporu ve smyslu čl. 107 SFEU, je však naprosto přezkoumatelné a nemá oporu ve správním spise. Poznamenal taktéž, že dotace byla žalovaným žalobci poskytnuta za účelem nápravy vážné poruchy v hospodářství ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. b) SFEU. Pokud jde o odkazy žalovaného na dokumenty Evropské komise, žalobce uvedl, že z nich nevyplývá, že by dotace představovala nedovolenou podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU; naopak z nich plyne názor Komise, že dotace splňuje podmínku slučitelnosti s vnitřním trhem.

28. Na jednání dne 23. 2. 2022 právní zástupkyně žalobce setrvala na procesním stanovisku, odkázala na žalobní argumentaci a zdůraznila, že žalobce při čerpání dotace ničeho nezamlčel, pravdivě uvedl veškeré údaje, následně však žalovaný zcela nepředvídatelně změnil názor a posoudil vstupní údaje žalobce opačně jako nevyhovující. Přičemž žalobce v mezidobí vložil do předmětu podnikání značné investice. Právní zástupkyně žalobce taktéž poukázala na to, že podmínka pro přiznání dotčené dotace toliko tzv. malým podnikům se poprvé výslovně objevila v Zásadách až následující rok poté, co žalobci byla dotace přiznána.
29. Žalovaný na ústním jednání rovněž setrval na procesním stanovisku ve věci a odkázal na vyjádření k žalobě zaslaná soudu.

III.

Posouzení žaloby

30. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“)].
31. Žaloba není důvodná.
32. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
33. Podle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel *„[ř]ízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci může být zahájeno, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ke zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem Evropské unie.“*
34. Podle § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel *„[b]ylo-li rozhodnuto o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci z důvodů uvedených v odstavci 1 písm. a) a c), není možné uložit vrácení dotace nebo její části nebo předčasné vrácení návratné finanční výpomoci nebo její části, která již byla příjemci z účtu státního rozpočtu odeslána.“*
35. Podle § čl. 8 písm. g) části A Zásad *„[d]otační programy a podprogramy 1.I.a., 1.R., 2.A., 3.b, 3.c, 3.d, 9.A, 9.F.e., 9.F.m. a 9.H., jsou poskytovány v souladu s nařízením Komise (EU) č. 702/2014, kterým se v souladu s články 107 a 108 Smlouvy o fungování Evropské unie prohlašují určité kategorie podpory v odvětvích zemědělství a lesnictví a ve venkovských oblastech za slučitelné s vnitřním trhem (Úř. věst. L 193, 1.7.2014, s. 1).“*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

36. Podle čl. 14 odst. 1 nařízení „[p]odpora na investice do hmotného nebo nehmotného majetku v zemědělských podnicích, která souvisí se zemědělskou prvovýrobou, je slučitelná s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy a je vyňata z oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy, pokud splňuje podmínky stanovené v odstavcích 2 až 14 tohoto článku a v kapitole I.“
37. Podle čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I nařízení „[t]oto nařízení se použije na tyto kategorie podpor: podpora ve prospěch mikropodniků a malých a středních podniků (MSP): i) působících v odvětví zemědělství, jmenovitě v zemědělské prvovýrobě, zpracování zemědělských produktů a uvádění zemědělských produktů na trh, s výjimkou článků 14, 15, 16, 18 a 23 a článků 25 až 28, které se vztahují pouze na MSP působící v oblasti zemědělské prvovýroby; ii) na činnosti nespádající do oblasti působnosti článku 42 Smlouvy, pokud je tato podpora poskytnuta v souladu s nařízením (EU) č. 1305/2013 a je buď spolufinancována z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), nebo poskytnuta jako doplňkové vnitrostátní financování těchto spolufinancovaných opatření.“
38. Podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU „[z]a slučitelné s vnitřním trhem mohou být považovány podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem.“
39. Městský soud v Praze na tomto místě považuje za vhodné uvést, že otázky, které se dotýkají posuzovaného případu, byly v nedávné době řešeny ve skutkově podobných věcech, projednávaných u zdejšího soudu, a to v rozsudcích ze dne 28. 4. 2021, č. j. 14 A 148/2019-65, ze dne 23. 6. 2021, č. j. 6 A 144/2019-53, ze dne 15. 9. 2021, č. j. 6 A 146/2019-109, a ze dne 27. 1. 2022, č. j. 6 A 143/2019-81. Soud předesílá, že se závěry vyslovenými jinými senáty zdejšího soudu v těchto věcech ztotožnil, neshledal důvodu se od nich odchýlit, a proto z odkazovaných rozsudků do značné míry vycházel.
40. Soud úvodem rovněž konstatuje, že nesdílí přesvědčení žalovaného o tom, že žalobce není v dané věci aktivně legitimován. Soud je naopak přesvědčen, že odnětí dotace podle § 15 rozpočtových pravidel představuje zásah do práv a povinností žalobce založených rozhodnutím o poskytnutí dotace.
41. V nyní projednávané věci žalobce tvrdil, že v Zásadách nebyla obsažena podmínka, která by znemožňovala poskytnutí dotace velkému podniku, resp. nebyla v nich obsažena podmínka poskytování dotace pouze mikropodniku, malému nebo střednímu podniku. Soud proto nejprve zkoumal, zda byly dané dotace omezeny pouze na mikropodniky a malé a střední podniky.
42. Soud konstatuje, že ze závěrečných ustanovení části A Zásad, konkrétně z čl. 8 písm. g) vyplývá vázanost programu 1.R podmínkami stanovenými v nařízení. Jde o pouhé prohlášení, nařízení je aktem, který je přímo účinný, tj. bez dalšího zavazuje jak orgány veřejné moci, tak soukromé osoby. Nařízení vymezuje, které druhy zemědělské podpory jsou slučitelné s vnitřním trhem EU. Čl. 14 odst. 1 nařízení za tímto účelem stanoví, že podpora na investice do hmotného nebo nehmotného majetku v zemědělských podnicích je slučitelná s vnitřním trhem, pokud splňuje podmínky stanovené v kapitole I nařízení. Dle čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I se nařízení vztahuje na podporu mikropodniků, malých a středních podniků působících v zemědělství. To znamená, že pouze podpora těchto podniků je souladná s vnitřním trhem.

43. Následně soud zjišťoval, zda takto vymezené dotační podmínky odpovídají požadavkům, které na srozumitelnost dotačních podmínek klade Nejvyšší správní soud. Žalobce odkazoval na stávající judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2009, č. j. 1 Afs 100/2009-63, ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-30 a ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010. Soud přisvědčuje žalobci, že z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že dotační podmínky musí být stanoveny jasně a jednoznačně. Zejména z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 28. 2. 2014, č. j. 5 Afs 90/2012-30, je zřejmé, že stát, resp. poskytovatel podpory má povinnost „*vymežit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace, či uplatnění sankčního odvodu, resp. stav, kdy příjemce bude mít jistotu ohledně obsahu dotačních podmínek.*“ Soud v této souvislosti odkazuje také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 3 Afs 22/2019-52, bod [29], v němž: „*Nejvyšší správní soud upozorňuje na skutečnost, že povinností poskytovatele dotace bylo vymežit dotační podmínky jednoznačným, určitým a srozumitelným způsobem, který zajistí předvídatelnost postupu při případném zpětném vymáhání poskytnuté dotace (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2010, č. j. 1 Afs 77/2010 – 81, č. 2243/2011 Sb. NSS).*“ Tento rozsudek se týká srozumitelnosti monitorovacích indikátorů zkoumaných při hodnocení, zda byla porušena rozpočtová kázeň. Závěry Nejvyššího správního soudu však lze zobecnit a vztáhnout na podmínky pro poskytnutí dotace, tedy na Zásady.
44. Soud uvádí, že příjemce dotace je vymezen v části B Zásad v rámci programu 1.R Podpora restrukturalizace ovocných sadů jako podnikatel podle § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění rozhodném (dále jen „občanský zákoník“) podnikající v zemědělské výrobě. Potud soud souhlasí s žalobcem, že Zásady výslovně dotaci nepodmiňují velikostí podniku. Soud však zdůrazňuje, že Zásady je nezbytné číst jako celek. V závěrečných ustanoveních části A, která upravuje obecné podmínky pro poskytování dotací, je v čl. 8 písm. g) uvedeno, že dotační programy jsou poskytovány v souladu s nařízením. V posuzovaném dotačním programu je navíc v předmětu dotace uvedeno, že dotace je poskytována v souladu s čl. 14 nařízení, který odkazuje na čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I stanovující požadavek na velikost podniků. Soud připouští, že toto nepřímé vymezení subjektu dotace snižuje přehlednost dotačních podmínek a vyžaduje od žadatele četbu dalšího předpisu. Soud je však přesvědčen, že se však nejedná o vadu, která by působila nepředvídatelnost dotačního procesu ve smyslu výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 9. 2020, č. j. 3 Afs 22/2019-52. Žalobce byl s to podmínky dotace dohledat, byť se zvýšeným úsilím. Zároveň tak jde o podmínku, která byla dostatečně určitá ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2014 č. j. 5 Afs 90/2012-33.
45. Pro úplnost soud uvádí, že čl. 14 odst. 1 nařízení nelze vykládat tak, že splnění podmínek se týká pouze oznamovací povinnosti. Z dikce tohoto ustanovení plyne, že podpora zemědělské prvovýroby je slučitelná s vnitřním trhem a je vyňata z oznamovací povinnosti, splňuje-li podmínky uvedené v kapitole I nařízení. To znamená, že s vnitřním trhem je ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU slučitelná pouze podpora mikropodniků, malých a středních podniků dle čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I nařízení.
46. Vzhledem ke všemu výše uvedenému soud neshledal tuto žalobní námitku důvodnou.
47. Mezi účastníky řízení je dále sporné, zda žalovaný postupoval v rozporu s obecnými zásadami činnosti správních orgánů, když rozhodl o odnětí dotace. Soud proto nejprve

posuzoval, zda žalobkyně byla v dobré víře dle § 2 odst. 3 správního řádu, a následně zkoumal, zda žalovaný do legitimního očekávání žalobkyně zasáhl.

48. Soud shrnuje, že žalovaný vydal rozhodnutí o poskytnutí dotace, kterým vyhověl žádosti žalobce o dotaci v rámci programu 1.R. Žalobce se mohl důvodně spolehnout na zákonnost tohoto rozhodnutí, protože žalovaný je orgánem, který podle § 2d odst. 2 zákona o zemědělství vydal Zásady, tj. byl důkladně obeznámen s jejich obsahem. Žalovaný byl též podle § 3 odst. 1 *in fine* zákona o zemědělství povinen žalobce upozornit na to, že nesplňoval podmínky pro poskytnutí dotace. Žalovaný žalobce nevyrozuměl. Žalobce navíc nezastíral, že byl velkým podnikem, protože v žádosti o dotaci uvedl v kolonce č. 31 velikost podniku „velký“. Žalovaný tedy věděl, že žalobce nebyl mikropodnikem, ani malým či středním podnikem ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I nařízení, a přesto rozhodl o přiznání dotace.
49. Následně však po administrativní kontrole žalovaný prvostupňovým rozhodnutím, resp. ministr žalobou napadeným rozhodnutím rozhodl o odnětí dotace podle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel pro rozpor s právem EU. Pro posouzení této žalobní námitky je však zásadní, že toto rozhodnutí nezaložilo povinnost vyplacenou dotaci vrátit. Mezi účastníky není sporu o tom, že dotace byla žalobci již v plné výši vyplacena. V takovém případě lze sice rozhodnout o odnětí dotace, avšak po žalobci nelze podle § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel žádat vrácení vyplacené dotace.
50. Soud je přesvědčen, že dobrá víra žalobce v zákonné poskytnutí dotace, jakož i ochrana jeho vlastnického práva nebyla žalobou napadeným rozhodnutím dotčena. Napadené rozhodnutí v tomto ohledu nijak nemění právní postavení žalobce. Soud dodává, že námitky o rozporu se zásadou legitimního očekávání bude žalobce moci uplatnit v případném řízení, jehož předmětem bude vrácení již poskytnutých prostředků. Žalobou napadené rozhodnutí se však vrácení již poskytnutých prostředků přímo netýká.
51. Soud pro úplnost taktéž dodává, že žalovaný nepochybil, když napadené rozhodnutí vydal. Žalovaný shledal rozpor rozhodnutí o poskytnutí dotace s právem EU, čímž byla naplněna hypotéza (předpoklad) § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel. V důsledku naplnění hypotézy byl žalovaný oprávněn rozhodnout o odnětí. Slovo „může“ dle § 15 odst. 1 rozpočtových pravidel zakládá kompetenci správního orgánu zahájit řízení o odnětí. Nejedná se o zakotvení volného uvážení. Žalovaný byl povinen řízení o odnětí dotace zahájit (shodně rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 12. 1999, č. j. 30 Ca 145/99). Soud rovněž poukazuje na to, že § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel navíc předpokládá situaci, kdy správní orgán rozhodne o odnětí dotace kvůli rozporu jejího poskytnutí s právem EU, ale nebude moci uložit vrácení dotace, která již byla vyplacena na účet příjemce.
52. Soud proto nepřisvědčil námitce žalobce, podle které rozhodnutí porušují práva žalobce nabytá v dobré víře a zásadu předvídatelnosti rozhodnutí správního orgánu. Rovněž tak soud nepřisvědčil žalobní námitce týkající se nemožnosti uložení povinnosti vrátit prostředky z dotace. Soud shrnuje, že poskytnutá dotace byla žalobci již vyplacena a z žalobou napadeného rozhodnutí nijak nevyplývá povinnost žalobce dotaci vrátit. Právní následky rozhodnutí o poskytnutí dotací tak stále trvají.
53. Soud závěrem konstatuje, že důvodnou neshledal ani námitku žalobce týkající se nepřezkoumatelnosti prvostupňového rozhodnutí a tudíž porušení zásady dvojinstančnosti řízení. Soud k tomu předně uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost zjistit obsah nebo důvody, pro které bylo rozhodnutí vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74). Soud na tomto místě rovněž zdůrazňuje, že prvostupňové správní rozhodnutí a žalobou napadené rozhodnutí tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek.

54. Soud uvádí, že neshledal v prvostupňovém rozhodnutí rozpor výroku s jeho odůvodněním. Odůvodnění prvostupňového rozhodnutí shledal sice stručné, avšak srozumitelné a logické, vyplývají z něj skutkové a právní důvody, které vedly žalovaného k vydání rozhodnutí a jsou zcela v souladu s náležitostmi stanovenými v § 68 odst. 3 správního řádu. Soud je přesvědčen, že je zřejmé, z jakých podkladů a úvah žalovaný vycházel a jaké důvody ho vedly k odnětí dotace. Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí kromě obecného odkazu na Zásady výslovně uvádí především čl. 107 odst. 1 SFEU a čl. 1 odst. 1 písm. a (i) ve spojení s čl. 14 nařízení, jakož i to, že žalobce nesplnil podmínku mikro, malého nebo středního podniku. Je také zřejmé, že žalovaný postupoval podle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel. Skutečnost, že na čl. 8 písm. g) části A Zásad přímo odkázal až ministr, žalobcem tvrzenou nepřezkoumatelnost nezakládá; rovněž tím nebyla žalobci odňata jedna instance.
55. Přezkoumávaná odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí soud shledal zcela v souladu s konstantní judikaturou, podle které musí být z odůvodnění seznatelné, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, či ze dne 31. 3. 2004, č. j. 4 As 19/2014-35, a v neposlední řadě na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23). Soud má tedy za to, že správní orgány těmito povinnostem dostály. Soud dodává, že správní orgány nemají povinnost detailně vypořádávat každou dílčí námitku či tvrzení, resp. jak je uvedeno v bodě [9] odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 7. 2018, č. j. 7 As 150/2018-36, správní orgány „[n]emají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08: „Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní 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.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).“ Pro úplnost soud uvádí, že odlišný náhled žalobce na vypořádání odvolací námitky či jiného návrhu ještě neznamená, že se takovou námitkou správní orgán dostatečně nezabýval a nevypořádal se s argumenty žalobce.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

56. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správních řízeních neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
57. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 23. února 2022

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.