



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudkyň Mgr. Ivety Postulkové a JUDr. Petry Kamínkové ve věci

žalobkyně: **RBQ SADY s.r.o.**, IČ: 015 03 821
sídlem Pražská 298, 250 81 Nehvizdy
zastoupený Mgr. Tomášem Voldánem, advokátem
sídlem Haštalská 760/27, 110 00 Praha 1

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

o žalobě proti rozhodnutí ministra žalovaného ze dne 11. 7. 2019 č. j. 18348/2019-MZE-11181,

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž ministr žalovaného zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Ministerstva zemědělství (dále též „žalovaný“) ze dne 14. 1. 2019 č. j. 67422/2018-MZE-17222. Tímto rozhodnutím žalovaný odňal žalobkyni dotace reg. pod č. 2030/2017-17220Le ve výši 8 716 800 Kč a reg. pod č. 432/2017-17220Le ve výši 2 615 040 Kč podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále též „rozpočtová pravidla“).
2. Ze správního spisu vyplývají následující podstatné skutečnosti.
3. Žalovaný poskytl žalobkyni dotace v rámci dotačních programů *1.I.a. Podpora vybudování kapkové závlahy v ovocných sadech, chmelnicích, vinicích a ve školkách* ze dne 8. 12. 2017 s reg. č. 432/2017-17220L ve výši 2 615 040 Kč a *1.R. Podpora restrukturalizace ovocných sadů* ze dne 15. 12. 2017 s reg. č. 2030/2017-17220Le ve výši 8 716 800 Kč (dále též souhrnně „rozhodnutí o poskytnutí dotací“ či „dotační programy 1.I. a 1.R.“).
4. Dne 6. 11. 2018 žalovaný zahájil se žalobkyní řízení o odnětí dotací vyplacených v rozporu s právem Evropské unie (dále též „EU“), jelikož podle čl. 14 nařízení Komise (EU) č.

702/2014 (dále též „nařízení“) bylo možné dotace poskytnout pouze podnikům splňujícím definici mikropodniků, malých a středních podniků podle přílohy I nařízení. Dodatečnou kontrolou zjistil, že v době poskytnutí dotací žalobkyně podmínky přílohy I nařízení jako velký podnik nesplňovala (podle čl. 2 a 3 přílohy I nařízení překračovala maximální počet zaměstnanců 250 a maximální roční obrát 50 mil. € nebo bilanční sumu roční rozvahy 43 mil. € v součtu za všechny podniky, s nimiž je propojena). Nebyla proto oprávněnou žadatelkou o dotace.

5. Žalobkyně v písemném vyjádření ze dne 20. 11. 2018 se žalovaným nesouhlasila. Uvedla, že v dotačních podmínkách nebylo uvedeno neposkytnutí dotace tzv. velkým podnikům, postupovala proto v dobré víře a dotace již splnily sledovaný účel.
6. Dne 14. 1. 2019 žalovaný rozhodl pod č. j. 67422/2018-MZE-17222 o odnětí poskytnutých dotací žalobkyni pro rozpor se Zásadami, 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“). Tyto zásady byly vydány žalovaným pod č. j. 42202/2016-MZE-17251. Žalovaný z veřejně dostupných zdrojů zjistil, že žalobkyně je propojeným podnikem ve smyslu čl. 3 odst. 3 přílohy č. I nařízení se společností ČEROZFRUCHT s.r.o., neboť v době poskytnutí dotace tato jmenovaná společnost s 805 zaměstnanci vlastnila žalobkyni s 31 zaměstnanci. Skutečnost o počtu zaměstnanců přesahující počet 250 postačí k závěru, že žalobkyně jakožto člen holdingu ČEROZFRUCHT s.r.o., byla v době poskytnutí dotace velkým podnikem podle čl. 2 bodu 26 nařízení. Proto nesplňovala podmínky stanovené nařízením. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně rozklad, o kterém rozhodl ministr žalovaného napadeným rozhodnutím.
7. V napadeném rozhodnutí (ze dne 11. 7. 2019 č. j. 18348/2019-MZE-11181) ministr žalovaného rozklad žalobkyně zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Uvedl, že Smlouva o fungování EU (dále též „SFEU“) jako mezinárodní smlouva má přednost před zákonem podle čl. 10 Ústavy. Dotace mají charakter státní podpory podle čl. 107 a 108 SFEU, proto se tato pravidla použijí vždy, bez ohledu, zda na ně výslovně odkazuje zákon o zemědělství nebo zásady vydané podle § 2d zákona o zemědělství. Z čl. 107 odst. 1 SFEU vyplývá, že státní podpory jsou obecně zakázány, s výjimkou případů výslovného povolení. Podpory slučitelné s vnitřním trhem EU jsou vymezeny mj. v nařízení, které v čl. 14 stanoví, že podpora na investice do hmotného nebo nehmotného majetku v zemědělských podnicích, která souvisí se zemědělskou prvovýrobou, je slučitelná s vnitřním trhem, pokud splňuje podmínky podle kapitoly I nařízení. Z ustanovení čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I nařízení plyne, že nařízení upravuje podporu ve prospěch mikropodniků, malých a středních podniků působících v oblasti zemědělské prvovýroby. To znamená, že podpora velkého podniku je neslučitelná s vnitřním trhem. Ministr žalovaného doplnil, že vyloučení dotace pro velké podniky lze dovodit i z čl. 8 písm. g) části A zásad a z odkazu na čl. 14 nařízení, jenž je obsažen ve vymezení předmětu dotace. Konstatoval, že z § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel nevyplývá nemožnost rozhodnout samostatně o odnětí dotace. Poskytovatel dotace naopak musí při splnění podmínek § 15 odst. 1 rozpočtových pravidel o odnětí dotace rozhodnout. Dobrou víru žalobkyně nepovažoval ministr žalovaného za rozhodnou, neboť § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel postihuje objektivní stav spočívající v neoprávněném přiznání dotace, bez ohledu na případné zavinění žalobkyně. Jelikož se při aplikaci § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel nezkoumá případné zavinění příjemce dotace, nezkoumá se a není ani rozhodná

případná dobrá víra při přijetí dotace. Rovněž není relevantní, že žalobkyně splnila všechny podmínky použití dotace. Předmětem řízení o odnětí dotace není porušení dotačních podmínek, ale zkoumání, zda dotace měla být poskytnuta. Jelikož byly dotace poskytnuty rozhodnutími žalovaného, pak k vedení řízení o odnětí dotace podle § 15 rozpočtových pravidel je oprávněn žalovaný. Podle SFEU a nařízení se pravidla vztahují na poskytování státní (veřejné) podpory prostředků národních i kofinancovaných z evropských zdrojů.

8. Námitky žalobkyně uplatněné v žalobě proti oběma správním rozhodnutím lze rozdělit do těchto žalobních bodů.
9. *V prvním žalobním bodu* žalobkyně namítá, že v eventuálně navazujícím řízení může být na svých vlastnických právech dotčena povinností vrátit dotace pro porušení rozpočtové kázně i se sankčním penálem.
10. *Ve druhém žalobním bodu* žalobkyně považuje napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné, neboť nedostatečně odůvodnilo, proč dotace poskytnuté žalobkyni jsou neslučitelné s vnitřním trhem. Přitom z nařízení, ze zásad, ani z čl. 107, či čl. 108 SFEU nelze dovodit omezení poskytnutí podpory podle velikosti podniků. Pokud se jednalo o dotace fakticky neslučitelné s vnitřním trhem, mělo by to toliko za následek oznamovací povinnost státu. SFEU podle žalobkyně podporu výslovně nezakazuje, opačné tvrzení žalovaného je proto v rozporu s platným právem. I kdyby se jednalo o podporu neslučitelnou s vnitřním trhem, mělo by to za následek toliko oznamovací povinnost státu podle čl. 108 odst. 3 SFEU nebo provedení úkonů vedoucích ke zrušení či úpravě podpory státem podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Podle čl. 11 preambule nařízení podpora splňující podmínky stanovené nařízením by měla být vyňata z oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU. Jelikož SFEU výslovně podporu nezakazuje, rozhodnutí žalovaného založené na opačném závěru považuje žalobkyně v rozporu s platným právem. Nařízení podle žalobkyně výslovně nezakazuje poskytování jiných podpor a naopak upravuje i poskytování podpor velkým podnikům ad hoc. Stejně tak neomezuje velikostí podniku např. poskytování podpor na investice na zachování kulturního a přírodního dědictví nacházejícího se v zemědělských podnicích, viz čl. 1.1.b nařízení.
11. *Ve třetím žalobním bodu* žalobkyně uvádí, že měla legitimní očekávání v souvislosti s dobrou vírou ve správnost správního aktu vydaného žalovaným v řízení o žádosti o poskytnutí dotace a z tohoto důvodu i oprávněnost čerpání dotace. Tuto dobrou víru, resp. legitimní očekávání ve správnost postupu poskytovatele dotace, odvíjí též od skutečnosti, že kontroly provedené subjekty odlišnými od žalovaného nezjistily žalovaným tvrzené nedodržení zásad.
12. *Ve čtvrtém žalobním bodu* žalobkyně poukazuje na nedostatek pravomoci žalovaného rozhodovat o odnětí dotace. Podle žalobkyně kompetenční zákon (č. 2/1969 Sb.) neřadí oblast odnímání dotací do působnosti žalovaného. Otázky týkající se státního rozpočtu, *odkud byla dotace čerpána, či finanční kontroly, jenž je de facto předmětem řízení o odnětí dotace*, jsou svěřeny do kompetence jiného ústředního orgánu státní správy.
13. Žalovaný v písemném vyjádření ze dne 29. 10. 2019 k žalobě navrhuje zamítnutí pro nedůvodnost. Předně uvádí, že vydáním napadeného rozhodnutí nedošlo k zásahu do veřejných subjektivních práv žalobkyně, úkon správního orgánu v právní sféře žalobkyně se doposud nijak negativně neprojevil. Žalobou napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného, 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 EU. Přestože by bylo v daném případě žádoucí, aby byla vyplacená dotace žalobkyni 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.

14. Podle žalovaného žalobkyně mylně zaměňuje obecnou neslučitelnost veřejné dotace s vnitřním trhem a nedodržení podmínek dotačních programů 1.I. a 1.R. (resp. jeho právního základu), v rámci nichž dotace obdržela. SFEU obecně vymezuje definiční znaky pojmu dotace jako veřejné podpory a prohlašuje ji za neslučitelnou s vnitřním trhem, nestanoví-li smlouvy jinak. Výjimky, za kterých je možné veřejnou podporu považovat za slučitelnou s vnitřním trhem a jako takovou ji poskytnout, jsou rozvedeny v čl. 107 odst. 2 a 3 a až čl. 109 SFEU. Jednou ze základních podmínek čl. 14 nařízení je, že způsobilými příjemci podpory v rámci opatření mohou být pouze mikro, malé nebo střední podniky, působící v zemědělské prvovýrobě, viz čl. 1 odst. 1 písm. a) bod i) nařízení. Žalovaný neuváděl, že SFEU výslovně bez dalšího zakazuje podporu velkým podnikům. Odkazuje na str. 4 napadeného rozhodnutí, kde uvedl, že z SFEU i z nařízení vyplývá, že dovolenou (slučitelnou) státní podporou na investice do hmotného nebo nehmotného majetku v zemědělských podnicích, která souvisí se zemědělskou prvovýrobou, může být jen taková podpora, která byla poskytnuta ve prospěch mikropodniků a malých a středních podniků (a za splnění dalších podmínek). *A contrario* proto 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 podle čl. 107 odst. 1 SFEU, neboť její poskytnutí takovému podniku nepřipouští ani SFEU ani nařízení. Aby mohlo být opatření zakládající veřejnou podporu vyňato z oznamovací povinnosti podle čl. 108 odst. 3 SFEU na základě blokované výjimky (čl. 9 tohoto nařízení), musejí být splněny všechny podmínky vyplývající z nařízení, a to jak obecné, tak i zvláštní podmínky, vztahující se na příslušné kategorie podpory, tedy i vymezení způsobilých příjemců podpory z hlediska kritéria velikosti podniku. Námitka žalobkyně týkající se vynětí z oznamovací povinnosti je tak lichá. Žalovaný k námitce, že podmínka velikosti podniku stanovena v zásadách nebyla, uvádí, že v podmínkách dotačních programů 1.I. i 1.R. bylo v zásadách (viz bod Předmět dotace) uvedeno, že podpora je poskytována na základě čl. 14 nařízení. V předmětném článku je 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 nařízení je definováno, že podpora na základě čl. 14 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. Žalovaný odkazuje na str. 4 a 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde se vypořádává s touto námitkou. Žalovaný k argumentaci žalobkyně k otázce omezování poskytování podpor velkým podnikům uvádí, že nařízení skutečně zahrnuje i některé kategorie podpor, v jejichž rámci mohou být způsobilými příjemci i velké podniky. Kategorie podpor, v jejichž rámci mohou být způsobilými příjemci i velké podniky, je však přípustná pouze ve výslovně stanovených případech taxativně vymezených /viz čl. 1 odst. 1 písm. b) až e) nařízení/, mezi něž však čl. 14 nařízení nespadá. Podpora poskytovaná z dotačních programů 1.I. a 1.R. je poskytována na základě výjimky dané čl. 14 tohoto nařízení. Z čl. 1 odst. 1 písm. a) bod i) nařízení přitom vyplývá, že čl. 14 nařízení se vztahuje pouze na mikro, malé a střední podniky, působící v

oblasti zemědělské prvovýroby. Velký podnik tedy nemůže být způsobilým příjemcem dotace poskytované na základě čl. 14 nařízení. Cílem dotačních programů 1.I. a 1.R. není zachování přírodního a kulturního dědictví, nýbrž investice do hmotného nebo nehmotného majetku v zemědělských podnicích, jež souvisí se zemědělskou prvovýrobou na definované účely (vybudování kapkové závlahy, restrukturalizace ovocných sadů). Z tohoto důvodu musí být dotace v rámci dotačních programů 1.I. a 1.R. poskytována v souladu s podmínkami čl. 14 nařízení, s jinými programy je nelze zaměňovat.

15. Žalovaný uvádí, že napadené rozhodnutí nezpochybňuje legitimní očekávání žalobkyně. V daném případě dobrá víra žalobkyně v oprávněnost čerpání dotace, není relevantní. Ust. § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel, podle kterého bylo o odnětí dotace rozhodnuto, postihuje existenci objektivního stavu neoprávněného přiznání dotace bez ohledu na zavinění příjemce. 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. Stejně tak není relevantní, že žalobkyně splnila všechny podmínky pro použití dotace, jak podle jejího tvrzení zjistily kontroly provedené jinými orgány. Předmětem řízení o odnětí dotace v tomto případě není porušení dotačních podmínek, nýbrž zkoumání, zda dotace měla být vůbec poskytnuta. K závěru, že rozhodnutí o poskytnutí dotace byla vydána v rozporu s právem EU, je příslušný toliko poskytovatel dotace. V posuzovaném případě byl uplatněn důvod pro odnětí dotací § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel, u něhož hodnocení dotačních zásad nemá význam, postihuje se objektivní stav, přičemž zavinění takového stavu není při jeho aplikaci zkoumáno.
16. Žalovaný nesouhlasí s námitkou nedostatku pravomoci rozhodovat o odnětí dotace. Odkazuje na str. 5 napadeného rozhodnutí, a na návrh novely rozpočtových pravidel, který od října 2019 projednává Poslanecká sněmovna. V důvodové zprávě se k němu uvádí, že: *„K řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci poskytnuté ze státního rozpočtu je příslušný poskytovatel těchto prostředků. Proto se navrhuje, aby bylo jednoznačně stanoveno, že řízení může zahájit poskytovatel.“*
17. Žalobkyně v replice ze dne 11. 12. 2019 setrvala na své argumentaci.
18. Žalovaný v doplněném vyjádření ze dne 15. 4. 2021 setrval na své argumentaci a poukázal na bod 114 rozhodnutí Komise (EU) ze dne 12. 1. 2021, C(2021) 41 final, která uvedla: *„Zatímco podpora ve prospěch malých a středních zemědělských podniků může být až do schválení obou těchto režimů podpory poskytována na základě odpovídajících opatření blokové vyňatých na základě nařízení Komise (EU) č. 702/2014, není zaveden žádný schválený režim podpory, který by umožňoval podporu poskytnout velkým podnikům. Z toho vyplývá, že podpora byla velkým podnikům poskytnuta v rozporu s oznamovací povinností podle čl. 108 odst. 3 SFEU.“* Podle žalovaného citované potvrzuje závěry napadeného rozhodnutí, neboť notifikace podpor pro velké podniky byla završena ke dni 12. 1. 2021, před tímto datem nebylo možné podporu velkým podnikům poskytnout.
19. Žalovaný ve druhém doplnění vyjádření ze dne 30. 4. 2021 upozornil, že před Městským soudem v Praze probíhá více obdobných řízení s tím, že dne 28. 4. 2021 vydal čtrnáctý senát rozsudek ve věci sp. zn. 14A 148/2019, kterým podanou žalobu zamítl.
20. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl

v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud rozhodl o věci samé bez nařízení jednání, jelikož žalobkyně i žalovaný s projednání věci tímto způsobem výslovně souhlasili (§ 51 odst. 1 s. ř. s.), a shledal, že žaloba nebyla podána důvodně.

21. Soud vycházel z této právní úpravy:
22. Podle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel „*řízení 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.*“
23. Podle § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel „*bylo-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.*“
24. Podle § čl. 8 písm. g) části A Zásad „*dotací 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).*“
25. Podle čl. 14 odst. 1 nařízení „*podpora 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.*“
26. 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.*“
27. 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.*“
28. Městský soud v Praze považuje za vhodné uvést, že otázky, které se dotýkají posuzovaného případu, byly již 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, ze dne 27. 1. 2022 č. j. 6 A 143/2019-81 a ze dne 23. 2. 2022 č. j. 5 A 130/2019-111. Soud předepisuje, že se ztotožnil se závěry vyslovenými jinými senáty zdejšího soudu v těchto věcech, neshledal důvodu se od nich odchýlit, a proto z odkazovaných rozsudků do značné míry vycházel.
29. Soud úvodem konstatuje, že odnětí dotace podle § 15 rozpočtových pravidel představuje zásah do práv a povinností žalobkyně (do veřejnoprávní sféry) založených rozhodnutími o poskytnutí dotací. Neztotožnil se proto se žalovaným, který v úvodu vyjádření k žalobě

takový zásah do práv žalobkyně považuje za nedůvodný. Napadené rozhodnutí, ačkoli jeho součástí není výrok o vrácení dotace, formálně odnímá žalobkyni pravomocně přiznané veřejné subjektivní právo, a proto jeho věcný přezkum ve správním soudnictví je přípustný. Soud proto žalobu neodmítá, nýbrž věcně posoudí.

30. Nejprve se soud zabýval námitkou ve *čtvrtém žalobním bodu*, v němž žalobkyně poukazuje na nedostatek pravomoci žalovaného rozhodovat v řízení o odnětí dotace. Pokud by tato námitka byla důvodná a soud by dospěl k závěru, že žalovaný nebyl oprávněn vydat napadené rozhodnutí (o odnětí dotace), pak by napadené rozhodnutí bylo nicotné a soud by jej zrušil, aniž by se zabýval vypořádáním žalobních námitek. Tuto vadu (k níž by soud přihlédl i z úřední povinnosti) však soud v právě projednávané věci neshledal.
31. Podle § 14 odst. 2 rozpočtových pravidel „*[d]otaci nebo návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu může poskytnout ústřední orgán státní správy, Úřad práce České republiky, Akademie věd České republiky, Grantová agentura České republiky, Technologická agentura České republiky nebo organizační složka státu, kterou určí zvláštní zákon (dále jen „poskytovatel“).*“
32. Podle § 14g odst. 1 věta první rozpočtových pravidel „*[ř]ízení vede poskytovatel.*“
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. Citovaná ustanovení upravují pravomoc poskytovatele dotace za určitých podmínek zahájit řízení o odnětí dotace po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace. Poskytovatel může zahájit toto řízení mimo jiné tehdy, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace *ke zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace bylo vydáno v rozporu s právem Evropské unie* [§ 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel]. Podle soudu pravomoc odejmout dotace má poskytovatel, v daném případě toliko žalovaný, který poskytl dotace žalobkyni z dotačních programů 1.I. a 1. R., což žalobkyně nesporně (žalovaný byl tím, kdo jí dotace poskytl). Soud konstatuje, že byť poskytovatel dotací nebyl výslovně zmíněn v § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel (v tehdy platném znění) jako orgán, který je oprávněn s příjemcem dotace, zahájit řízení o odnětí dotací, pak z kontextu citovaných zákonných ustanovení vyplývá bez pochybností, že je to právě žalovaný jako poskytovatel dotace, kdo byl oprávněn se žalobkyní zahájit řízení o odnětí dotací (obdobně viz bod 20. rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2022 č. j. 10 Afs 188/2021-53).
35. Toliko pro úplnost lze doplnit, že novela zák. č. 484/2020 Sb., kterou byla změněna rozpočtová pravidla, již výslovně v § 15 odst. 1 uvádí v aktuálním znění, uvádí, že poskytovatel je oprávněn řízení o odnětí dotace zahájit „*řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci může poskytovatel zahájit, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci...*“), aby byla odstraněna nejednoznačnost výkladu uvedeného ustanovení. Námitky čtvrtého žalobního bodu nejsou důvodné.
36. Dále se soud zabýval námitkami *druhého, třetího a prvního žalobního bodu*, které spolu obsahově souvisí.
37. Předně se soud zabýval námitkou tvrzené nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Soud uvádí, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů 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 rozhodnutí žalovaného jako prvostupňového orgánu a rozhodnutí ministra žalovaného jako žalobou napadené rozhodnutí, tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek.

38. Soud neshledal v rozhodnutí rozpor výroku s jeho odůvodněním. Odůvodnění rozhodnutí žalovaného shledal sice stručné, avšak srozumitelné a logické, vyplývají z něj skutkové a právní důvody, které vedly žalovaného k vydání rozhodnutí, které jsou 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 poukazuje na čl. 107 odst. 1 SFEU a čl. 1 odst. 1 písm. a) bod i) ve spojení s čl. 14 nařízení, jakož i na to, že žalobkyně nesplnila 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 (viz str. 4 napadeného rozhodnutí), žalobkyní tvrzenou nepřezkoumatelnost rozhodnutí nezakládá.
39. 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 povinnostmi dostaly. 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 připomíná, že odlišný náhled žalobkyně na vypořádání odvolací námitky či jiného návrhu ještě neznamená, že se takovou námitkou správní orgány dostatečně nezabývaly a nevypořádaly se s argumenty žalobkyně.
40. K námitce slučitelnosti poskytnuté dotace s vnitřním trhem se soud nejprve zabýval otázkou, zda dotace byly omezeny pouze na mikropodniky a malé a střední podniky.
41. Soud konstatuje, že ze závěrečných ustanovení části A zásad, konkrétně z čl. 8 písm. g) vyplývá vázanost programů 1.I. i 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. Podle 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 takto definovaných podniků je souladná s vnitřním trhem.

42. Následně soud zjišťoval, zda takto vymezené dotační podmínky nejsou v rozporu s platným právem, zda odpovídají požadavkům, které na srozumitelnost dotačních podmínek klade Nejvyšší správní soud.
43. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že dotační podmínky musí být stanoveny jasně a jednoznačně. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2014 č. j. 5 Afs 90/2012-30 dovodil, že stát, resp. poskytovatel podpory, má povinnost „*vymezit 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 na další 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 vymezit 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 programů 1.I. a 1.R jako podnikatel podle § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění rozhodném (dále jen „*občanský zákoník*“) podnikající v zemědělské výrobě. Zásady výslovně dotaci nepodmiňují velikostí podniku. Soud však zdůrazňuje, že zásady je nezbytné vykládat ve svém celku. 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 posuzovaných dotačních programech 1.I. i 1.R. je navíc v předmětu dotace u obou programů uvedeno, že dotace je poskytována na základě 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 znalost dalšího předpisu. Soud je však přesvědčen, že se nejedná o takovou 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. 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. Žalobkyně přitom netvrdí, že nebyla s to podmínky dotací dohledat. Soud vzal ve zřetel, že žalobkyně ani netvrdí, že by žádala žalovaného o upřesnění podmínek ohledně zmiňovaného čl. 14 nařízení a ten by ji odmítl poskytnout součinnost.
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 podle čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I nařízení. Není tím vyslovena podpora velkým podnikům, jakým je žalobkyně, což ani sama nesporně.

46. Jelikož dotace z dotačních programů 1.I. i 1.R. se nevztahují na podpory na investice na zachování kulturního a přírodního dědictví nacházející se v zemědělských podnicích, je námitka ohledně kulturního a přírodního dědictví nepřipadná, neboť účel obou dotací je striktně vymezený dotačními programy.
47. Poté se soud zabýval otázkou, zda žalobkyně byla v dobré víře podle § 2 odst. 3 správního řádu, a a zda žalovaný napadeným rozhodnutím zasáhl do legitimního očekávání žalobkyně.
48. Je třeba připomenout, že žalovaný vydal rozhodnutí o poskytnutí dotací, kterým vyhověl žádosti žalobkyně o dotace v rámci programů 1.I. a 1.R. Žalobkyně se mohla důvodně spolehnout na zákonnost tohoto rozhodnutí, neboť žalovaný je orgánem, který podle § 2d odst. 2 zákona o zemědělství vydal zásady, tedy byl důkladně obeznámen s jejich obsahem. Žalovaný byl též podle § 3 odst. 1 *in fine* zákona o zemědělství povinen žalobkyni upozornit na to, že nesplňovala podmínky pro poskytnutí dotace. Ze správního spisu však nic takového nevyplývá. Žalobkyně sama před poskytnutím dotací ani nezastírala, že byla velkým podnikem, protože v obou žádostech o dotace uvedla v kolonkách č. 31 velikost podniku „V“, tedy velký. Je proto zřejmé, že žalovaný věděl, že žalobkyně nebyla mikropodnikem, ani malým či středním podnikem, ve smyslu čl. 1 odst. 1 písm. a) kapitoly I nařízení, přesto rozhodl o přiznání dotace.
49. Teprve následně 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 (první) žalobní námitky je zásadní, že toto rozhodnutí nezaložilo povinnost pro žalobkyni vyplacenou dotaci vrátit. Mezi účastníky není sporu o tom, že dotace byla žalobkyni již v plné výši vyplacena. V takovém případě lze sice rozhodnout o odnětí dotace, avšak po žalobkyni nelze podle § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel žádat vrácení vyplacené dotace (*bylo-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*). Není rozhodné, že podle tvrzení žalobkyně kontroly provedené subjekty odlišnými od žalovaného vytýkané pochybení nezjistily, zaměřovaly se totiž na posouzení jiných otázek.
50. Podle soudu dobrá víra žalobkyně v zákonné poskytnutí dotace, jakož i ochrana jejího vlastnického práva nebyla žalobou napadeným rozhodnutím dotčena. Napadené rozhodnutí v tomto ohledu nijak nemění právní postavení žalobkyně. Soud dodává, že námitky o rozporu se zásadou legitimního očekávání bude žalobkyně moci uplatnit v případném řízení, jehož předmětem by bylo vrácení již poskytnutých prostředků. Žalobou napadené rozhodnutí se však vlastního vrácení již poskytnutých prostředků netýká.
51. Soud pro úplnost dodává, že za stávajícího stavu 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“ podle § 15 odst. 1 rozpočtových pravidel zakládá kompetenci správního orgánu zahájit

řízení o odnětí. Nejedná se o zakotvení volního uvážení. Žalovaný byl povinen řízení o odnětí dotace zahájit (shodně viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 23. 12. 1999 č. j. 30 Ca 145/99). Soud rovněž poukazuje na to, že i ust. § 15 odst. 3 rozpočtových pravidel 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 žalobkyně, podle které rozhodnutí porušují práva žalobkyně nabytá v dobré víře. Poskytnuté dotace byly žalobkyni již vyplaceny a ze žalobou napadeného rozhodnutí nijak nevyplývá povinnost žalobkyně dotaci vrátit. Právní následky rozhodnutí o poskytnutí dotací tak stále trvají. Námitky druhého, třetího a prvního žalobního bodu nejsou důvodné.
53. Žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. pod výrokem I. tohoto rozsudku zamítl.
54. Výrok o nákladech řízení pod výrokem II. rozsudku je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobkyně nebyla ve věci samé úspěšná a úspěšnému žalovanému 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 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 nejbližší 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.

JUDr. Ludmila Sandnerová, v. r.
předsedkyně senátu