



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň Mgr. Ing. Silvie Svobodové a JUDr. Ivanky Havlíkové v právní věci

žalobkyně: **V30 s.r.o.**, IČO: 27169871
sídlem Vnější 920/30, 141 00 Praha 4
zastoupené advokátem Mgr. Janem Bičíště
sídlem Václavské náměstí 2132/47, 110 00 Praha 1

proti

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

o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 4. 7. 2022, č. j. MZE-41858/2022-14112, sp. zn. MZE-25111/2022,

takto:

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

Odůvodnění:

- I. Předmět řízení

1. Žalobkyně se žalobou podanou dne 2. 9. 2022 k Městskému soudu v Praze domáhala přezkumu rozhodnutí Ministerstva zemědělství, Odboru Řídícího orgánu Programu rozvoje venkova (dále jen „žalovaný“) ze dne 4. 7. 2022, č. j. MZE-41858/2022-14112, sp. zn. MZE-25111/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 3. 3. 2022, č. j. SZIF/2022/0181024 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni uložena povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 607 972 Kč dle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „zákon o SZIF“), které jí byly vyplaceny dne 21. 3. 2017 jako první splátka dotace (dále jen „první splátka dotace“), poskytnuté z Programu rozvoje venkova ČR (dále jen „PRV“) na období 2014–2020, v operaci 6.1.1, na projekt nazvaný „Zahájení činnosti mladého zemědělce“, spočívající v rozšíření chovu ovcí a krav nákupem zvířat a nákup zemědělské techniky (dále jen „Projekt“).
3. Vyplacení první splátky dotace předcházelo uzavření Dohody o poskytnutí dotace mezi žalobkyní a SZIF dne 8. 3. 2017 (dále jen „Dohoda“), k jejímuž uzavření došlo po schválení Žádosti žalobkyně o dotaci ze dne 22. 5. 2016 (dále jen „Žádost“). Uzavřením Dohody se žalobkyně zavázala k plnění Obecných podmínek Pravidel č. j. 6612/2016-MZE-14113 (dále jen „Obecné podmínky Pravidel“) a Specifických podmínek Pravidel č. j. 23932/2016-MZE-14112, ve znění zpřesnění č. j. 3411/2018-MZE-14112 a č. j. 16635/2018-MZE-14112 (dále jen „Specifické podmínky Pravidel“), kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty PRV na období 2014–2020.
4. Po realizaci Projektu dne 21. 1. 2019 podala žalobkyně žádost o druhou splátku dotace v rozsahu 45% z celkové částky dotace ve výši 1 242 078 Kč (dále jen „druhá splátka dotace“). Na základě kontroly provedené v rámci administrace před vyplacením druhé splátky dotace SZIF uložil žalobkyni sankci kategorie C dle kap. 4 písm. ee) a písm. ff) Obecných podmínek Pravidel, která znamená snížení částky dotace o 100% a ukončení administrace žádosti o platbu; po proplacení finančních prostředků se jedná o snížení dotace o 100% a vymáhání dlužné částky.
5. Proti udělení sankce žalobkyně brojila podáním podnětu k přezkumu případu Přezkumnou komisí dle kap. 12 písm. b) bod 1) Obecných podmínek Pravidel (dále jen „Přezkumná komise“), která však postup SZIF potvrdila. Udělená sankce a nevyplacení druhé splátky dotace bylo také předmětem sporného řízení ve sporu z Dohody dle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), zahájeného na návrh žalobkyně (dále jen „sporné řízení“), které proběhlo souběžně s nyní projednávaným řízením o vrácení vyplacení první splátky dotace dle § 11a zákona o SZIF, v němž bylo vydáno prvostupňové a následně napadené rozhodnutí (dále jen „řízení o vrácení dotace“). Žalovaný ve sporném řízení rozhodl dne 19. 11. 2021 pod č. j. MZE-48083/2021-14112, přičemž návrhu žalobkyně na zrušení udělené sankce a přiznání druhé splátky dotace nevyhověl (dále jen „rozhodnutí ve sporném řízení“). Žalobkyně napadla rozhodnutí ve sporném řízení žalobou u Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 27. 10. 2022, č. j. 17A 5/2022 – 141, žalobu v meritu věci zamítl (dále jen „rozsudek č. j. 17A 5/2022 – 141“). Kasační stížnost podaná žalobkyní proti rozsudku č. j. 17A 5/2022 – 141 nebyla úspěšná, Nejvyšší správní soud závěry Městského soudu v Praze potvrdil v rozsudku ze dne 23. 7. 2024, č. j. 3Afs 304/2022 – 71.

II. Napadené rozhodnutí

6. Proti prvostupňovému rozhodnutí podala žalobkyně v zákonné lhůtě dne 25. 3. 2022 odvolání, doplněné podáním ze dne 3. 5. 2022 a ze dne 14. 5. 2022 (dále jen „odvolání“). Žalobkyně v podaném odvolání napadala zejména nezákonnost, věcnou nesprávnost, nepřezkoumatelnost a nicotnost prvostupňového rozhodnutí, dále podala námitku podjatosti všech pracovníků žalovaného a námitku systémové podjatosti žalovaného. Žalobkyně především uvedla, že činnost Přezkumné komise je rozhodováním a výstup jednání, kterým byl žalobkyni a SZIF sdělen výsledek projednání případu Přezkumnou komisí dle kap. 12 písm. b) bod 1) Obecných podmínek Pravidel, je rozhodnutím ve věci. Dále namítala, že nelze zjistit, které části prvostupňového rozhodnutí jsou samostatným rozhodováním SZIF a které jsou jen opakováním úvah jiného správního orgánu uvedených v rozhodnutí ve sporném řízení.
7. Dále žalobkyně napadala nezákonnost zahájení řízení dle § 11a zákona o SZIF a nepřezkoumatelnost prvostupňového rozhodnutí v části týkající se pravdivosti vysvětlení stran hledání kupce. Podle žalobkyně jsou nepravdivá též tvrzení o použití/nepoužití pojmu „vysokobřeží jalovice“ a o nepřiměřenosti použité nákupní ceny. Žalobkyně dále namítala, že správní úvahy SZIF jsou v rozporu se zásadami základní logiky. Prvostupňové rozhodnutí je dle žalobkyně zjevným aktem svévole, v němž zcela chybí náležitosti rozhodnutí dle § 68 odst. 3 správní řádu, neboť v něm SZIF buď popisuje skutkový stav, o němž není sporu, nebo uvádí až závěr o porušení Dohody.
8. Žalobkyně namítala též absenci „umělosti“ nákupů tvrzené SZIF a Dohodou nesjednaná omezení v souvislosti s argumentací o minulosti zvířat (kde se zvíře narodilo a kde bylo umístěno do data nákupu). Následně žalobkyně napadla, že nebyla seznámena s podklady rozhodnutí a prvostupňové rozhodnutí je tedy nezákonné, když SZIF vede ve věci dva spisy, a to jeden jako smluvní strana Dohody (spis žádosti – ve sporném řízení) a druhý jako správní orgán v řízení dle § 11a zákona o SZIF (spis vratky – v řízení o vrácení dotace). Závěrem žalobkyně namítala porušení ústavně garantovaných práv, protože věcně již rozhodla Přezkumná komise, výsledek řízení byl již dán a vedené řízení bylo pouze formalitou.
9. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno dne 4. 7. 2022. Žalovaný předně neshledal podjatosti pracovníků ani systémovou podjatost a uvedl, že námitky podjatosti byly zamítnuty usnesením ministra zemědělství č. j. MZE-29405/2022-14112 ze dne 11. 5. 2022, a to pro nedůvodnost.
10. Žalovaný se neztotožnil ani s názorem žalobkyně, že prvostupňovému rozhodnutí chybí náležitosti dle správního řádu, odůvodnění je nelogické, že SZIF jednal svévolně a své správní úvahy nezaložil na hodnocení důkazů a aplikaci právní úpravy. Žalovaný uvedl, že SZIF v prvostupňovém rozhodnutí zcela jasně formuloval výrok rozhodnutí, který dostatečně a zcela srozumitelně odůvodnil.
11. Žalovaný neshledal ani tvrzenou nezákonnost a věcnou nesprávnost prvostupňového rozhodnutí. Dle rozhodnutí ve sporném řízení bylo prokázáno, že žalobkyně uměle vytvořila podmínky pro získání dotace v neoprávněné výši, čímž došlo k naplnění podmínky uvedené v kapitole 4 písm. ee) Obecných podmínek Pravidel, podle níž „*v případě, že podmínky stanovené pro získání dotace žadatel/příjemce dotace splní jen z části nebo zdánlivě anebo uměle vytvoří podmínky tak, aby získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami Pravidel či Dohody, nelze dotaci poskytnout/proplatit; C*“, přičemž výhodou se rozumí poskytnutá dotace. Pro porušení Pravidel dle kap. 4 písm. ee) Obecných podmínek Pravidel

je stanovena sankce kategorie C, což dle kap. 14 Obecných podmínek Pravidel znamená, že vyplacená dotace bude vymáhána v plné výši.

12. Umělé podmínky žalobkyně vytvořila formálním prodejem jalovic, kdy se tyto prokazatelně narodily na hospodářství žalobkyně, dle předložených účetních dokladů byly dne 1. 3. 2017, tj. krátce před uzavřením Dohody, prodány společnosti JTM2014 s.r.o., přičemž po uzavření Dohody (dne 8. 3. 2017) byly některé žalobkyní odkoupeny zpět, a to za několikanásobně vyšší cenu. Přitom zvířata, na jejichž pořizovací cenu požadovala žalobkyně dotaci, po celou dobu setrvala na hospodářství žalobkyně. Navýšení ceny žalobkyně odůvodňovala tím, že při zpětném odkupu byla zvířata „vysokobřeží“ (jak stálo i na fakturách předložených SZIF k prokázání oprávněnosti výdajů) či „krátce před porodem“, což u dvou ze tří zvířat nebylo pravdou, jak je dle žalovaného zřejmé z evidence zvířat posouzením data prodeje a data narození telat.
13. Tímto postupem vytvořila žalobkyně formální výdaj, na který požadovala vyplacení dotace v neoprávněné výši, aniž by však koupí předmětných zvířat ve skutečnosti došlo ke změně stavu jejího hospodářství, resp. k jeho rozvoji v souladu s projektem/podnikatelským plánem, k jehož realizaci se zavázala uzavřením Dohody. Tím dle napadeného rozhodnutí nepochybně došlo k umělému vytvoření podmínek pro získání dotace v neoprávněné výši, tj. k naplnění podmínky kap. 4 písm. ee) Obecných podmínek Pravidel.
14. Žalovaný proto uzavřel, že v postupu SZIF nebylo shledáno pochybení a ze strany žalobkyně byly prokazatelně porušeny podmínky pro poskytování dotace. SZIF tedy dle platných právních předpisů neměl jinou možnost, než vymáhat vrácení neoprávněně vyplacené části dotace v řízení o vrácení dotace dle § 11a zákona o SZIF.

III. Žaloba

15. V podané žalobě žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nicotné, nepřezkoumatelné, nezákonné a nesprávné.
16. *První žalobní námitkou* žalobkyně namítala nicotnost napadeného rozhodnutí, neboť bylo dle jejího názoru vydáno správním orgánem a úředními osobami, které měly být pro svůj vztah k věci vyloučeny z rozhodování pro podjatost. Žalobkyně shledala nicotnost napadeného rozhodnutí dále ve skutečnosti, že Přezkumná komise rozhodovala před zahájením sporného řízení, paralelně s žalovaným, či dokonce namísto žalovaného a rozhodnutí žalovaného má tak pouze formální charakter. Pouhé formální „posvěcení“ předchozího rozhodnutí Přezkumné komise není rozhodnutím dle správního řádu, není totiž vůbec rozhodnutím, na místě je tak vyslovit jeho nicotnost.
17. Ve *druhé žalobní námitce* žalobkyně uvedla, že napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, protože žalovaný nesrozumitelně směšuje své úvahy s úvahami jiného orgánu, které na jedné straně odmítá jako nesouvisející a na druhé straně plně respektuje. Dle žalobkyně nelze zjistit, co představuje vlastní úvahy žalovaného, resp. SZIF a co je pouze opakování závěrů, které učinil již dříve žalovaný v rozhodnutí ve sporném řízení.
18. Žalobkyně dále namítala, že jí bylo znemožněno vedení všech řízení zákonným způsobem z důvodu, že Přezkumná komise nezákonně zasahovala do činnosti SZIF jako smluvní strany Dohody, a následně i do všech dalších správních řízení. Dle žalobkyně byl SZIF jako smluvní strana Dohody povinen respektovat výsledek sporného řízení, avšak současně začal také jednat jako správní orgán a tutéž otázku si předběžně posoudil ve svůj prospěch. Úvahy SZIF zachycené v prvostupňovém rozhodnutí vedou sice k obdobnému závěru jako úvahy

žalovaného v rozhodnutí ve sporném řízení, avšak odlišují se v podstatných bodech argumentace. Je tedy naprosto nejasné, zda a v jakém rozsahu přebírá SZIF do prvostupňového rozhodnutí argumentaci žalovaného ze sporného řízení a v jakém rozsahu pak vede své vlastní úvahy. Žalobkyně proto uzavřela, že správní řízení, jehož výsledkem bylo vydání prvostupňového rozhodnutí, bylo vedeno nezákonně.

19. Dle tvrzení žalobkyně uvedeného ve *třetí žalobní námitce* je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Žalovaný neodůvodnil, proč činnost Přezkumné komise není rozhodnutím a dostatečně nevypořádal odvolací námitky žalobkyně, a to zejména námitky vztahující se k postavení Přezkumné komise, přiměřenosti ceny, rozpornosti odůvodnění prvostupňového rozhodnutí a absurdnosti prvostupňového rozhodnutí. Rovněž nevysvětlil, v čem spatřuje umělost jednání žalobkyně a nevyjádřil se k namítanému porušení ústavou garantovaných práv a k podjatosti osob zúčastněných na řízení.
20. *Čtvrtou žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že rozsudek ve věci 10Afs 339/2017 mířil na situaci před uzavřením dohody a pro situaci nyní posuzovanou je tedy nepřipadný. Žalobkyně dále uvedla, že se žalovaný opakovaně odvolával na ustálenou judikaturu, ale pomíjel skutečnost, že jednotlivé rozsudky byly vydány pro konkrétní případy, kdy dotace vždy buď byla celá vyplacena, nebo naopak nebyla vyplacena vůbec. Nyní posuzovaná situace se od nich zásadně odlišuje v tom, že dotace byla vyplacena jen zčásti. Žalovaný na tuto situaci nahlíží, jako by byly vypláceny samostatně dotace dvě, ovšem pomíjí, že jde o dotaci jednu, založenou na jediné smluvní dokumentaci a jednom skutku. Z toho pak vyplývá, že jakékoliv závěry o skutku musí dopadat identicky na celou tuto jednu dotaci.
21. Žalobkyně v *páté žalobní námitce* konstatovala, že napadené rozhodnutí je založeno na dokumentech, které nejméně z části obsahují prokazatelně nepravdivé údaje. Odmítnutím provést výslech svědků bylo žalobkyni znemožněno prokázat, že úřední osoby jednající při provádění kontroly uvedly nepravdivé údaje do souvisejících písemností, zejména do Protokolu kontrole a do Vyřízení námitek. Je tak zřejmé, že SZIF a následně i žalovaný se raději vzdali možnosti prokázat jednu konkrétní složku skutku, než aby riskovali, že se místo toho prokáže nezákonné jednání úředních osob.
22. V *šesté žalobní námitce* žalobkyně zopakovala výhrady ohledně pojmu „vysokobřeží“ a ohledně přiměřenosti ceny, které již dříve uvedla v jiném soudním řízení ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 17A 5/2022. Žalobkyně namítala, že pojem nemá ustálený význam a nelze z něj nic spolehlivě odvodit, pokud jde o délku doby mezi nákupem a porodem. Žalobkyně následně vysvětlila, že přiměřenost ceny je dána srovnáním s nezávislou transakcí, a ne počítáním násobků.
23. V *sedmé žalobní námitce* žalobkyně namítala, že SZIF nijak nespecifikoval, jak by měla ustanovení Pravidel, na kterých zakládá údajné porušení Dohody, bránit postupu, který žalobkyně zvolila. Žalobkyně parafrázovala, že dle SZIF zvířata prodat a koupit může, ale kdykoliv SZIF bude chtít, prohlásí to v konkrétní situaci za nepřipustné umělé chování. Postup SZIF a následně i žalovaného má tak dle žalobkyně znaky svévole, chybí zde zákonem vyžadované zdůvodnění a motivací je zjevná snaha za každou cenu udržet závěr původně vyslovený Přezkumnou komisí.
24. *Osmou žalobní námitkou* žalobkyně namítala, že žalovaný v napadeném rozhodnutí výslovně přiznal, že SZIF účelově překrucoval skutečnost, když uvedl, že „je třeba uznat, že v uvedeném kontextu mohlo vyjádření Fondu vyvolat dojem, že předmětným prodejem odvolatel

získal místo 110 000 Kč pouze 50 000 Kč, což bylo výhodné pro závěry Fondu.“ Přestože jde o jednání zásadně podryvající důvěru v zákonnost jednání správního orgánu, žalovaný bez dalšího uzavírá, že se nic neděje.

25. *V deváté žalobní námitce žalobkyně poukázala na skutečnost, že ve věci je vedeno „několik spisů“ bez srozumitelného vymezení toho, co je vlastně spisem ve smyslu § 17 odst. 1 správního řádu. Žalobkyně v tomto kontextu uvedla, že Přezkumná komise ke svému definitivnímu autoritativnímu závěru ani žádný spis nepotřebovala.*
26. *Desátou žalobní námitkou žalobkyně konstatovala obsah usnesení ministra zemědělství ze dne 11. 5. 2022, č. j. MZE-29405/2022- 14112, kterým byly zamítnuty jí podané námitky podjatosti (dále jen „zamítnutí námitek podjatosti“). Po shrnutí obsahu zamítnutí námitek podjatosti vyjádřila žalobkyně s tímto usnesením nesouhlas a uvedla, že se rozhodla nepodat proti tomuto usnesení rozklad, neboť by se tím pouze prodloužila doba odvolacího řízení.*
27. *V jedenácté žalobní námitce žalobkyně uvedla, že Dohoda byla uzavřena ve znění podmínek platných k datu uzavření Dohody a není pravdivé tvrzení žalovaného, že se žalobkyně zavázala k plnění podmínek, které k datu podpisu Dohody (8. 3. 2017) vůbec neexistovaly (č. j. 3411/2018-MZE-14112 a č. j. 16635/2018-MZE-14112). Žalovaný tedy posuzoval odvolání v kontextu nesprávně vymezených podkladů a tím postupoval nezákonně.*
28. *Ve dvanácté žalobní námitce žalobkyně uvedla tvrzení vztahující se k odkladnému účinku odvolání, který byl předmětem řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 15A 19/2022.*
29. *Třináctou žalobní námitkou žalobkyně namítla, že podmínkou pro vyplacení první splátky dotace bylo pouze uzavření Dohody, což je podmínka, která byla splněna a ani SZIF její porušení nikdy nenamítal. Ustanovení §11a zákona o SZIF opravňuje SZIF vymáhat pouze „neoprávněně vyplacenou dotaci“, avšak to není případ první splátky. Prvostupňové rozhodnutí výslovně odkazuje na navazující zjištění při kontrole a nikde netvrdí, že by byly porušeny podmínky pro vyplacení první splátky dotace. Veškerá argumentace SZIF je tedy dle žalobkyně vedena tak, že nejprve byla oprávněně vyplacena první splátka dotace a teprve následně nastaly okolnosti, které zakládají oprávnění uložit sankci. Žalobkyně dále uvedla, že výše sankce nebyla odůvodněna.*
30. *Ve čtrnácté žalobní námitce žalobkyně namítala, že SZIF a následně žalovaný nedodržovali zákonné lhůty a odmítali vydat listiny ze spisu; současným odepřením práva na odkladný účinek vyvíjeli na žalobkyni nátlak.*

IV. Vyjádření žalovaného

31. *Žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 27. 9. 2022 k tvrzené nicotnosti napadeného rozhodnutí a k námitkám vztahujícím se k postavení Přezkumné komise uvedl, že odpověď Přezkumné komise č.j. 5373/2020-MZE-14112 ze dne 12. 3. 2020 není rozhodnutím ve smyslu § 67 odst. 1 správního řádu, ale oznámením o nezahájení přezkumného řízení ve smyslu § 94 odst. 1 správního řádu, proto nemůže být naplněna podmínka podle § 14 odst. 6 správního řádu, neboť účast na jednání Přezkumné komise nelze považovat za účast na řízení v totožné věci v jiném stupni. Žalovaný uvedl, že Přezkumná komise je zřízena na úrovni ministerstva a není nadřízena ani podřízena Ministerstvu zemědělství. Ani v takovém případě tedy není naplněna podmínka § 14 odst. 6 správního řádu pro vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v řízení. Dále žalovaný konstatoval, že žalobkyně neprokázala žádné konkrétní vazby konkrétní úřední osoby či konkrétních osob k věci, účastníkům řízení nebo jejich zástupcům, pro které by úřední osoba měla zájem na výsledku řízení.*

32. K souběhu řízení o vrácení dotace a sporného řízení žalovaný uvedl, že ačkoli se spory z veřejnoprávních smluv (zde Dohoda) obecně řeší ve sporném řízení dle § 141 správního řádu, nelze opomenout, že pokud právní řád pro určité situace předpokládá zvláštní postup, tento postup musí být aplikován. Zákon o SZIF v § 11a odst. 1 výslovně určuje, že v případě neoprávněné platby dotace správní orgán zahájí řízení o vrácení dotace, což se týká právě vyplacené zálohy a SZIF tedy nemohl postupovat jinak. Žalovaný konstatoval, že řízení zahájené na žádost (sporné řízení) a řízení zahájené z moci úřední (řízení o vrácení dotace) jsou sice řízeními v téže věci, nejsou ale vedena z téhož důvodu a sledují jiný cíl. V řešeném případě s ohledem na specifickou situaci, která nastala z důvodu vyplacení dotace na splátky, SZIF postupoval správně s ohledem na ochranu veřejného zájmu, když na základě Oznámení o ukončení administrace ze dne 13. 1. 2020 č. j.: SZIF/2020/0015279 (dále jen „Oznámení o ukončení administrace“) zahájil dle § 11a zákona o SZIF řízení o vrácení neoprávněné vyplacené části dotace, přičemž ale s ohledem na hledisko předvídatelnosti rozhodování veřejné správy vyčkal s vydáním prvostupňového rozhodnutí na pravomocné rozhodnutí ve sporu z Dohody. Jiný postup SZIF by vedl k možnému porušení uvedených zásad správního řízení, nejde však o otázku předběžnou ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu, na jejíž vyřešení ve sporném řízení by musel SZIF v takovém případě čekat.
33. K účelovosti a umělosti jednání žalobkyně žalovaný uvedl, že žalobkyně by získala výhodu obdržením dotace (ve výši až 100 % kupní ceny) na koupi jalovic, přičemž cena těchto jalovic byla nedůvodně navýšena. Předmětné jalovice se narodily na hospodářství žalobkyně a nikdy nedošlo k jejich přesunu na jiné hospodářství. Oproti ceně, za kterou byly jednotlivé jalovice prodány společnosti JTM2014 k.s., je cena, za kterou byly žalobkyní koupeny zpět, značně vyšší (ceny bez DPH: Daniela prodána za 20 000 Kč, koupena za 52 500 Kč; Bára prodána za 20 000 Kč, koupena za 40 000 Kč, Líza prodána za 10 000 Kč, koupena za 42 000 Kč). Žalobkyně tedy požadovala dotaci na nákup jalovic, které se na jejím hospodářství narodily, byly jejím vlastnictvím, byly na jejím hospodářství fyzicky nepřetržitě, a které byly koupeny zpět za několikanásobně vyšší cenu než byly dříve prodány. Žalobkyně navýšení ceny odůvodňovala vysokobřezostí jalovic, ale jak je zřejmé z údajů z Jednotného zemědělského registru (dále jen „JZR“), toto tvrzení bylo nepravdivé. Jalovici Báře se tele narodilo 22 týdnů po její koupi žalobkyní, jalovici Líze se tele narodilo 34 týdnů po její koupi žalobkyní. Standardní březost krav trvá přibližně 280 dnů, tj. 40 týdnů. Za vysokobřezí se jalovice považují od 8.–12. týdne před porodem. Žalovaný doplnil, že není pravdou, že by toto porušení Pravidel bylo namítáno až žalovaným. Z Oznámení o ukončení administrace je zjevné, že okolnosti prodeje a jeho účelovost namítal již SZIF.
34. Žalovaný se v rámci vyjádření důrazně ohradil proti tvrzení žalobkyně, že v napadeném rozhodnutí měl přiznat, že „*Fond účelově překrcoval skutečnost*“. Zároveň připomněl, že žalobkyní namítaná nepravdivá tvrzení SZIF se týkala částí rozhodnutí o vrácení dotace, kde SZIF rekapituloval dosavadní řízení. Jednalo se tedy o citace podkladů řízení, kterými nebyl přímo odůvodněn výrok rozhodnutí.
35. Dále žalovaný uvedl, že ke zpřesnění podmínek došlo v souladu s kap. 15 písm. a) Obecných podmínek Pravidel.
36. Žalovaný nesouhlasil s názorem žalobkyně, že způsob vedení spisu SZIF způsobuje nezákonnost rozhodnutí SZIF o vrácení dotace. Tvrzení o „zmatečném vedení“ spisu a „zmatku“ v listinách se nezakládá na pravdě. Z obsahu podání učiněných žalobkyní nic nenasvědčuje tomu, že by se v obsahu spisu neorientovala či že by mohl mít způsob vedení spisu za následek jakoukoli újmu na jejích právech.

37. K namítané výši sankce žalovaný vymezil, že neoprávněnost vyplacené první splátky dotace vznikla nedodržením, resp. prokázaným porušením podmínek pro poskytování dotace ze strany žalobkyně. Z kap. 14 Obecných podmínek Pravidel pak zcela jasně vyplývá, že v případě zjištění porušení podmínek a udělení sankce kategorie C bude již vyplacená částka dotace vymáhána zpět. Argumentace žalobkyně, že uzavřením Dohody byly splněny všechny podmínky pro vyplacení první splátky dotace a co se týká této první splátky dotace, není nadále zněním Dohody, resp. dalšími podmínkami Pravidel vázána, je dle žalovaného zcela absurdní. Uzavřením Dohody byly splněny toliko „Platební podmínky poskytnutí dotace“ zakotvené v čl. VI Dohody. Možnost vymáhání již vyplacené dotace při porušení podmínek Pravidel je výslovně zakotvena také přímo v čl. XI odst. 4 Dohody.
38. Závěrem žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno bez zbytečného odkladu, ačkoli byla překročena lhůta stanovená v § 71 správního řádu. Důvodem byla složitost případu a pak zejména množství a rozsah podání učiněných žalobkyní (2 doplnění odvolání, námitka podjatosti úředních osob a systémové podjatosti, 3 podněty k učinění opatření proti nečinnosti, z nichž jeden byl podán ještě před předáním odvolání SZIF).

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

39. Žaloba byla podána včas ve smyslu § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.) a je přípustná (§ 65, § 68 a § 70 s. ř. s.). Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí i řízení, které mu předcházelo, podle skutkového a právního stavu ke dni rozhodování žalovaného (§ 75 odst. 1 s. ř. s.), a to v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti a dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
40. O podané žalobě rozhodl soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť účastníci s takovým postupem souhlasili (souhlas žalobkyně byl v souladu s § 51 odst. 1 věty druhé s. ř. s. presumován). Soud v projednávané věci vyšel z podkladů obsažených ve správním spise, které pro posouzení a rozhodnutí věci shledal dostatečnými. Správním spisem se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008–117, č. 2383/2011 Sb. NSS).
41. Z obsahu spisového materiálu předloženého žalovaným správním orgánem zjistil soud následující pro rozhodnutí relevantní skutečnosti.
42. Dne 22. 5. 2016 podala žalobkyně žádost o dotaci do PRV na období 2014–2020, operace 6.1.1, projekt „Zahájení činnosti mladého zemědělce“ (rozšíření chovu ovcí a krav nákupem zvířat a nákup zemědělské techniky).
43. Následně byla dne 8. 3. 2017 mezi žalobkyní a SZIF uzavřena Dohoda o poskytnutí dotace. Celková dotace měla činit 1 242 078 Kč. Výše první splátky činila 50 % dotace (607 972 Kč) a byla žalobkyni vyplacena po schválení podnikatelského záměru a podpisu Dohody o poskytnutí dotace dne 21. 3. 2017.
44. Dne 21. 1. 2019 podala žalobkyně žádost o platbu druhé splátky, která měla činit 45 % dotace (tj. 558 935,1 Kč) a měla být vyplacena po uplynutí druhého roku realizace podnikatelského plánu. Vyplacení poslední třetí splátky ve výši 5 % dotace bylo podmíněno řádným provedením podnikatelského plánu.

45. Na základě kontroly zahájené Oznámením o zahájení kontroly ze dne 16. 4. 2019, č. j. SZIF/2019/0293914 provedené v rámci administrace žádosti o dotaci (před vyplacením druhé splátky dotace) byl žalobkyni dne 1. 11. 2019 doručen Protokol o kontrole č. 0100051681, č. j. SZIF/2019/0642938 (dále jen „Protokol o kontrole“). Proti Protokolu o kontrole podala žalobkyně dne 14. 11. 2019 námitky, které byly SZIF přezkoumány a zamítnuty.
46. Následovalo vydání Oznámení o ukončení administrace ze dne 13. 1. 2020, kterým SZIF uložil žalobkyni sankci dle kap. 4 písm. ee) Obecných podmínek Pravidel: „*v případě, že podmínky stanovené pro získání dotace žadatel/příjemce dotace splní jen z části nebo zdánlivě anebo uměle vytvoří podmínky tak, aby získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami Pravidel či Dohody, nelze dotaci poskytnout/proplatit; C*“ a současně dle kap. 4. písm. ff) Obecných podmínek Pravidel: „*dotaci nelze poskytnout/proplatit v případě, pokud bylo ze strany žadatele/příjemce dotace či s jeho vědomím třetí osobou podáno nepravdivé prohlášení nebo nepravdivý důkaz; C. Příjemce je navíc během kalendářního roku zjištění nesouladu a během následujícího kalendářního roku vyloučen ze stejného opatření nebo typu operace v rámci téhož opatření.*“ Sankce kategorie C dle kap. 14 písm. b) Obecných podmínek Pravidel znamená snížení částky dotace o 100 % a ukončení administrace žádosti o dotaci; po proplacení finančních prostředků se jedná o snížení dotace o 100 % a vymáhání dlužné částky.
47. Dne 23. 1. 2020 bylo doručením dopisu žalobkyně označeným jako „Návrh na zahájení sporného řízení dle § 141 zákona 500/2004 Sb.“ zahájeno řízení ve sporu z Dohody o poskytnutí dotace (sporné řízení).
48. Žalobkyně dále podala dne 30. 1. 2020 podnět k Přezkumné komisi, která dne 12. 3. 2020 potvrdila postup SZIF, což bylo žalobkyni oznámeno dopisem žalovaného ze dne 12. 3. 2020, č. j. 5373/2020-MZE-14112 nazvaným „Posouzení administrace projektu žadatele z operace 6.1.1 Zahájení činnosti mladých zemědělců – V30 s.r.o. (reg. č. 16/002/06110/453/001054)“.
49. Dne 15. 10. 2020 bylo zahájeno řízení o vrácení dotace ve výši 607 972 Kč dle § 11a zákona o SZIF, č. j. SZIF/2020/0611680, sp. zn.: 16/002/06110/453/001054_VC01.
50. Rozhodnutím ve sporném řízení ze dne 19. 11. 2021, č. j. MZE-48083/2021-14112 žalovaný žalobkyni částečně vyhověl, ale byl zamítnut její návrh na zrušení udělené sankce (snížení částky dotace o 100 %) a přiznání druhé splátky dotace. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 12. 1. 2022 žalobu, o níž bylo zdejším soudem rozhodováno v řízení sp. zn. 17A 5/2022.
51. Dne 3. 3. 2022 následovalo vydání prvostupňového rozhodnutí v řízení o vrácení dotace, proti kterému podala žalobkyně odvolání, o němž bylo rozhodnuto žalobou nyní napadeným rozhodnutím.
52. V průběhu sporného řízení a řízení o vrácení dotace podala žalobkyně dne 4. 4. 2022, 26. 4. 2022 a 22. 5. 2022 Žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti a ve dnech 20. 4. 2022, 22. 5. 2022 stížnosti na postup úředních osob. O žádné z těchto žádostí a stížností nebylo rozhodnuto ve prospěch žalobkyně.
53. V souběžně vedeném soudním řízení pod sp. zn. 17A 5/2022 stan sporného řízení byl vydán dne 27. 10. 2022 rozsudek č. j. 17A 5/2022-141, kterým byla žaloba proti rozhodnutí ve sporném řízení částečně odmítnuta a částečně zamítnuta. Žalobkyně proti rozsudku č. j. 17A

5/2022-141 podala kasační stížnost, která byla rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2024, č. j. 3 Afs 304/2022-71 (dále jen „rozsudek č. j. 3 Afs 304/2022-71“) zamítnuta.

54. Při posouzení věci vycházel soud z následující právní úpravy.
55. Dle § 11a odst. 1 zákona o SZIF „*[v] případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu Evropské unie a podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.*“
56. Dle § 11a odst. 9 zákona o SZIF „*[p]ři rozhodování o vrácení dotace a o povinnosti zaplatit penále podle odstavců 1 až 7 má Fond postavení orgánu veřejné správy; zákon o rozpočtových pravidlech se nepoužije.*“
57. Dle kap. 4 písm. ee) Obecných podmínek Pravidel „*[v] případě, že podmínky stanovené pro získání dotace žadatel/příjemce dotace splní jen z části nebo zdánlivě anebo uměle vytvoří podmínky tak, aby získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami Pravidel či Dohody, nelze dotaci poskytnout/proplatit; C [...].*“
58. Dle kap. 12 písm. b) bod 1) Obecných podmínek Pravidel „*[p]o podpisu Dohody o poskytnutí dotace: Pokud příjemce dotace nesouhlasí s postupem SZIF, může postupovat dvěma způsoby: písemně se obrátit na SZIF se žádostí o prověření postupu RO SZIF. Pokud nesouhlasí ani po vysvětlení postupu ze strany CP SZIF, může se příjemce dotace písemně obrátit se žádostí o přezkum na Přezkumnou komisi Ministerstva zemědělství. Výsledek projednání žádosti na Přezkumné komisi sdělí Ministerstvo zemědělství příjemci dotace písemnou formou.*“
59. Dle kap. 12 písm. b) bod 2) Obecných podmínek Pravidel „*[p]o podpisu Dohody o poskytnutí dotace: Pokud příjemce dotace nesouhlasí s postupem SZIF, může postupovat dvěma způsoby: podle § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), podat na Ministerstvo zemědělství, odbor Řídicí orgán PRV návrh na zahájení sporného řízení. V souladu se zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, je žadatel povinen uhradit poplatek za podání návrhu na zahájení sporného řízení o sporu z veřejnoprávní smlouvy.*“
60. Dle kap. 12 písm. c) Obecných podmínek Pravidel „*[p]o proplacení dotace: V případě neoprávněné platby dotace postupuje SZIF podle přímo použitelných předpisů EU a zákona o SZIF.*“
61. Dle kap. 14 písm. a) bod 2) Obecných podmínek Pravidel „*[k]orekce [K] resp. snížení částky dotace při administraci Žádosti o platbu: pokud je na základě kontroly zjištěn rozdíl mezi částkou uvedenou v Žádosti o platbu a částkou, která má být příjemci dotace vyplacena po přezkoumání Žádosti o platbu: o více než 10 %, je příjemci dotace vyplacena zjištěná částka po přezkoumání snížená ještě o sankci odpovídající rozdílu mezi částkou dotace požadovanou a zjištěnou částkou dotace po přezkoumání způsobilosti výdajů.*“
62. Dle kap. 14 písm. b), sankce „C:“ Obecných podmínek Pravidel „*[s]ankční systém: v případě porušení/nedodržení podmínek uvedených v Pravidlech bude po případně provedených korekcích a sankci dle bodu a) 2. postupováno následujícím způsobem: C: od podání Žádosti o dotaci do podpisu Dohody se jedná o ukončení administrace, od podpisu Dohody do proplacení finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o snížení dotace o 100 % a ukončení administrace Žádosti, po proplacení finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o snížení dotace o 100 % a vymáhání dlužné částky, [...].*“

63. Soud o věci uvažil následovně.
64. V první řadě soud ověřil, zda napadené rozhodnutí netrpí některou z vad, jejichž existenci je povinen zkoumat z úřední povinnosti ve smyslu § 76 s. ř. s. Nadto žalobkyně namítala nicotnost napadeného rozhodnutí v *žalobní námitce první*, nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí v *žalobní námitce druhé* a nedostatečné vypořádání jejích odvolacích námitek v *žalobní námitce třetí*.
65. Soud předně vypořádal *první žalobní námitku*, kterou žalobkyně namítala nicotnost napadeného rozhodnutí, protože soud je povinen rozhodnout o případné nicotnosti rozhodnutí i z úřední povinnosti (např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Azs 12/2003-48 a č. j. 1 Azs 10/2004-49).
66. Povahou nicotnosti se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006–74, publ. pod č. 1629/2008 Sb. NSS., podle kterého *„[n]icotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí, je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobilá vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.“*
67. K námitce nicotnosti napadeného rozhodnutí soud dále uvádí, že podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, je nicotný takový správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami, že jej vůbec za rozhodnutí nelze ani považovat. Takovými vadami jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepřislušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.
68. Uvedenými vadami však dle náhledu soudu napadené rozhodnutí netrpí. Napadené rozhodnutí vydal žalovaný coby příslušný správní orgán v souladu s pravomocí, která mu je svěřena dle § 93 odst. 2 a § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 9a písm. a) zákona o SZIF. Napadené rozhodnutí rovněž není právně či fakticky neuskutečnitelným. Žalobkyně důvody nicotnosti spatřuje v podjatosti žalovaného a úředních osob. V případě, že by soud shledal, že zaměstnanec, který se podílel na rozhodnutí v dané věci, byl podjatý, jednalo by se o vadu, která by mohla mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Jinými slovy, žalobkyni tvrzená podjatost žalovaného a úředních osob nicotnost napadeného rozhodnutí způsobit nemůže.

69. Soud nadto neshledal námitku podjatosti všech úředních osob, podílejících se na věci, důvodnou ani v rámci posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí. Žalobkyně spatřovala důvody podjatosti ve skutečnosti, že žalovaný je současně řídicím orgánem PRV, subjektem odpovědným za správnou činnost SZIF (prvostupňový orgán) a subjektem, který se podílel na rozhodnutí Přezkumné komise.
70. K výše shrnutým námitkám soud uvádí, že důvody vyloučení z projednávání a rozhodnutí věci jsou upraveny v § 14 správního řádu. Ve smyslu tohoto ustanovení je z projednávání a rozhodování věci vyloučena jednak osoba, o níž lze důvodně předpokládat, že má s ohledem na svůj poměr k věci, k účastníkům nebo jejich zástupcům takový zájem na výsledku řízení, pro který lze pochybovat o její nepodjatosti (viz § 14 odst. 1 správního řádu), a jednak osoba, která se účastnila na řízení v téže věci na jiném stupni (viz § 14 odst. 6 správního řádu). Žalobkyní uváděné důvody se svým obsahem nejvíce blíží důvodu podjatosti spočívajícímu v účasti úřední osoby na řízení v téže věci v jiném stupni, konkrétně v účasti zaměstnanců žalovaného na činnosti Přezkumné komise. Soud však v účasti zaměstnanců žalovaného na činnosti Přezkumné komise neshledal důvod pro vyloučení těchto osob z projednání a rozhodnutí v řízení o vrácení dotace. Projednání žádosti u Přezkumné komise, řízení o vrácení dotace a sporné řízení jsou totiž tři na sobě nezávislá a odlišná řízení. Předně postup Přezkumné komise při posouzení žádosti o přezkum je založen Pravidly, konkrétně kapitolou 12. písm. a) bod 1, přičemž výsledkem tohoto postupu je neformální sdělení postoje Přezkumné komise k podané žádosti. Toto sdělení není rozhodnutím ve smyslu § 67 správního řádu nebo ve smyslu § 65 s. ř. s. Sdělení žalovaného ve věci přezkumu není dle správního řádu a ani jiného předpisu (např. Pravidel) závazným stanoviskem. Z výše uvedeného vyplývá, že sdělení žalovaného ve věci přezkumu z procesního hlediska nepřechází do řízení o vrácení dotace a nejedná se ani o závazný podklad pro rozhodnutí. Pravomoc žalovaného k rozhodnutí v řízení o vrácení dotace je založena zákonem o SZIF a výsledkem tohoto řízení je autoritativní rozhodnutí, tj. rozhodnutí podle § 67 správního řádu a současně § 65 s. ř. s. S ohledem na shora uvedené soud dospěl k závěru, že projednání žádosti o přezkum nelze považovat za řízení v téže věci. Účast zaměstnanců žalovaného na činnosti Přezkumné komise tak nemůže založit důvod pro jejich vyloučení dle § 14 odst. 6 správního řádu.
71. K tvrzení žalobkyně, že výsledek řízení o vrácení dotace je dán závěry Přezkumné komise, soud nad rámec shora uvedeného doplňuje, že napadené rozhodnutí není založeno na sdělení Přezkumné komise. Toto sdělení bylo stejně jako např. návrh žalobkyně nebo vyjádření SZIF podkladem pro rozhodnutí žalovaného. Uvedeným podkladem však žalovaný nebyl vázán.
72. K námitce systémové podjatosti soud konstatuje, že „systémovou podjatostí“ se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soud v usnesení ze dne 20. 11. 2012, č. j. 1 As 89/2010-119, přičemž ji definoval jako „[...] riziko podjatosti založené na skutečnosti, že úřední osoba je zaměstnancem územního samosprávného celku, který sám má zájem na výsledku řízení, v rámci něhož má úřední osoba činit úkony, nebo který může být přímo nebo nepřímo ovlivněn osobami, jež takový zájem mají“. Z výše uvedeného vyplývá, že systémová podjatost, tak jak ji pojímá judikatura Nejvyššího správního soudu, přichází v úvahu pouze v případech rozhodování orgánů územně samosprávných celků. V nyní posuzované věci je však předmětem přezkumu rozhodnutí žalovaného, který je ústředním orgánem státní správy.
73. Konečně soud považuje za důležité zdůraznit, že žalobkyně v podané žalobě, stejně jako v průběhu správního řízení, neuvedla s výjimkou odkazu na fakt, že žalovaný je řídicím

orgánem PRV a že se podílí na činnosti Přezkumné komise, žádnou konkrétní skutečnost, ze které by vyplývalo, že by úřední osoby podílející se na projednání a rozhodnutí předmětného řízení měly jakýkoliv zájem na věci, respektive že by při projednání a rozhodnutí věci byly v daném případě ovlivněny jinými než zákonnými hledisky. Stejně tak žalobkyně blíže neuvedla, z jakého důvodu mělo být zasaženo Přezkumnou komisí do činnosti SZIF, neboť samotným vedením přezkumného řízení k uvedenému dojít nemohlo.

74. Koncepční výhrady k samotné existenci přezkumné komise, k podílu zaměstnanců žalovaného na její činnosti, a k tomu, že žalovaný je řídicím orgánem PRV, nelze považovat za skutečnosti, které by samy o sobě zpochybňovaly nepodjatost daných úředních osob (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2024, č. j. 3 Afs 304/2022 – 71).
75. Soud k námitce podjatosti uzavírá, že postup žalovaného v řízení, jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 3. 2021, č. j. 6 As 336/2020 - 28, *„[s]ám o sobě nezakládá důvod pro vyloučení úřední osoby z provádění úkonů v řízení. Aplikace práva ze strany správního orgánu může být sice shledána jako nesprávná, nicméně obranou proti nesprávné aplikaci práva není námitka podjatosti, ale procesním předpisem předvídaný opravný prostředek. V postupu správního orgánu se při projednávání a rozhodování konkrétní věci totiž projevuje samotný výkon veřejné správy a tyto okolnosti samy o sobě nemohou zakládat pochybnosti o nepodjatosti.“*.
76. Na základě shora uvedeného a na základě obsahu předloženého spisového materiálu neshledal soud první žalobní námitku důvodnou a napadené rozhodnutí tedy není nicotné ani nezákonné z důvodu žalobkyní namítané podjatosti.
77. Následně žalobkyně označila *druhou žalobní námitkou* napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost, kdy měla za to, že žalovaný směšuje své úvahy s úvahami jiného orgánu, a dále za nezákonné z důvodu nedostatku v rozlišení, které úvahy jsou úvahami jiného orgánu než žalovaného.
78. Nepřezkoumatelností zákon rozumí buď nesrozumitelnost, nebo nedostatek důvodů rozhodnutí.
79. Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze obecně považovat takové rozhodnutí, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně bylo ve věci rozhodnuto, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2003, sp. zn. 2 Ads 58/2003 [133/2004 Sb. NSS]). Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2006, č. j. 1 Afs 38/2006-72, však *„[r]ozhodnutí nemůže být nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tehdy, je-li rozpor v něm odstranitelný výkladem, tj. nebudou-li po interpretaci napadeného rozhodnutí jako celku – s přihlédnutím k obsahu spisu a k úkonům správních orgánů a účastníků – pochyby o jeho významu.“*
80. Rozhodnutí ve sporném řízení v návaznosti na Dohodu uzavřenou mezi žalobkyní a SZIF, stejně jako napadené rozhodnutí v řízení o vrácení dotace, vydal žalovaný. Je proto logické, že se jeho argumentace a závěry ve věcech vztahujících se k témuž porušení podmínek pro poskytnutí dotace ze strany žalobkyně budou do jisté míry překrývat. Žalovaný mohl (ale zároveň nemusel) převzít své názory a závěry z jiného řízení vedeného ve věci žalobkyně (o to spíše vztahuje-li se k totožné dotaci) do řízení o vrácení dotace.
81. Zároveň jsou obě řízení, tj. řízení o vrácení dotace a sporné řízení, odlišná, proto i samotná rozhodnutí v jejich rámci vydaná nemohou být (a ani nejsou) odůvodněna zcela shodně. Vzájemné prolínání (slovy žalobkyně „nesrozumitelné míchání úvah“) argumentace v obou

rozhodnutích neshledal soud nezákonným. Naopak, pokud by došlo v uvedených řízeních k přijetí dvou rozhodnutí založených na protichůdné argumentaci a závěrech (k čemuž by teoreticky dojít mohlo, ač je to jen stěží představitelné), jednalo by z hlediska předvídatelnosti rozhodování veřejné správy o nepřipustnou situaci.

82. Soud zde zdůrazňuje, že posuzování oprávněnosti vratky vyplacené první splátky dotace v návaznosti na zjištěné porušení podmínek dotace je základní otázkou řízení podle § 11a zákona o SZIF, stejně jako bylo základní otázkou žalobkyní iniciovaného sporného řízení posuzování oprávněnosti vyplacené druhé splátky dotace v návaznosti na zjištěné porušení podmínek dotace. Jinými slovy řečeno, tato otázka není v řízení o vrácení dotace otázkou předběžnou ve smyslu § 57 odst. 1 správního řádu, na jejímž vyřešení ve sporném řízení by musel správní orgán v takovém případě čekat, a pak jen formálně stanovit výši vratky a není tomu ani naopak.
83. Žalovaný tedy nepochybil, jestliže dospěl k závěru, že žalobkyně prokazatelně porušila podmínky pro poskytnutí dotace, na základě z části shodných a z části odlišných skutečností než SZIF. Nutno dodat, že žalovaný korigoval závěry SZIF pouze v některých dílčích aspektech, v tomto jeho postupu tak zcela jistě nelze spatřovat žalobkyní tvrzený doklad o tom, že jeho jednání bylo motivováno snahou „za každou cenu na žalobkyni něco najít“.
84. Nadto soud poznamenává, že postup žalovaného v jiných řízeních nebyl důvodem vedoucím k vydání napadeného rozhodnutí; nemůže tedy vyvolat ani jeho nezákonnost, tím méně pak jeho nepřezkoumatelnost. K výhradě žalobkyně, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, které úvahy žalovaného jsou převzaty ze sporného řízení a které z přezkumného řízení, soud konstatuje, že není cílem a úkolem správních orgánů vydávat co možná nejoriginálnější rozhodnutí, ale rozhodnutí zákonná, správná a předvídatelná. V daném případě se uvedená řízení vztahují ke shodné dotaci, je proto zcela logické, že pokud dojde ke správnému právnímu posouzení věci, může se i odůvodnění správních rozhodnutí v části shodovat, a to bez nutnosti přesného vymezení, ke které konkrétní úvaze dospěl žalovaný v jednom či druhém řízení. Druhá žalobní námitka je proto rovněž nedůvodná.
85. *Třetí žalobní námitkou* žalobkyně označila napadené rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
86. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména tehdy, jestliže správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS) nebo se nevypořádá se všemi odvolacími námitkami (srov. rozsudek NSS ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71).
87. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 3 As 51/2007-84, „[z] odůvodnění rozhodnutí musí být zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestírané účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl, jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů.“ Z právní věty výše uvedeného rozhodnutí zároveň vyplývá, že nevypořádá-li se správní orgán v rozhodnutí o oprávněm prostředku se všemi námitkami, které v něm byly uplatněny, způsobuje to nepřezkoumatelnost rozhodnutí zpravidla spočívající v nedostatku jeho důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

88. Judikatura však zároveň dovozuje, že požadavky kladené na orgány veřejné moci, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami adresátů jejich aktů, nesmí být přemrštěné. Takové přehnané požadavky by byly výrazem přepjatého formalismu, který by ohrožoval funkčnost těchto orgánů, především pak jejich schopnost efektivně (zejména v přiměřené době a v odpovídajícím rozsahu) plnit zákonem jim uložené úkoly (JEMELKA, Luboš, PONĎELÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. § 68 [Výroková část, odůvodnění, poučení]. Správní řád. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023, s. 519, marg. č. 30.). Požadavek přezkoumatelnosti odůvodnění správního rozhodnutí neznámá, že je správní orgán povinen jednotlivě reagovat na každé dílčí tvrzení účastníka řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014–43). Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je namístě jen tehdy, pokud správní orgán opomene podstatnou námitku účastníka řízení vypořádat zcela (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012–45, a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016–64).
89. Žalobkyně na mnoha různých místech podané žaloby vymezila, že žalovaný se v napadeném rozhodnutí nedostatečně vypořádal s jejími odvolacími námitkami.
90. Na straně 17 žaloby žalobkyně namítala nevypořádání její argumentace o postavení Přezkumné komise, o podjatosti jednotlivých osob a o systémové podjatosti. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí však soud ověřil, že s otázkou podjatosti se žalovaný řádně vypořádal na stranách 18 až 19 a k postavení Přezkumné komise se vyjádřil na straně 20 napadeného rozhodnutí. Na straně 18 žaloby žalobkyně vyjádřila nespokojenost s vypořádáním její námitky, zda a v jakém rozsahu převzal SZIF do prvostupňového rozhodnutí argumentaci žalovaného z jiného řízení a v jakém rozsahu uvedl své vlastní úvahy. Jak je patrné z napadeného rozhodnutí, s uvedenou odvolací námitkou se však žalovaný rovněž vypořádal, a to na straně 21 napadeného rozhodnutí. Na straně 20 žaloby žalobkyně mj. uvedla, že žalovaný ignoroval její vysvětlení, že přiměřenost ceny je dána srovnáním s nezávislou transakcí, a ne počítáním násobků. K tomu soud konstatuje, že k přiměřenosti ceny se žalovaný vyjádřil na straně 24 napadeného rozhodnutí, kdy srozumitelně uvedl, že problémem nebylo zjištění samotné nepřiměřenosti výdaje, ale způsob, jakým k navýšení ceny došlo, tj. po formálně vytvořeném prodeji zvířat jejich zpětným odkupem. Dále žalobkyně poukazovala na straně 21 žaloby na nedostatečné vypořádání jejich námitek vztahujících se k možnosti a nemožnosti prodat a koupit ty samé kusy zvířat; dále na nevypořádání tvrzení o zjevné svévoli SZIF a žalovaného a konečně na nedostatečné vypořádání vysvětlení žalobkyně, že její postup byl veden logickým úvahami chovatele a není na něm nic umělého. K uvedeným okruhům námitek se však žalovaný rovněž vyjádřil, a to na stranách 25 až 26 napadeného rozhodnutí, kde mimo jiné logicky vysvětlil, proč je žalobkynin zvolený postup považován za uměle vytvořený. Žalobkyně rovněž (na straně 22 žaloby) postrádala reakci na námitky ohledně vedení spisu a porušení ústavou garantovaných práv. K tomu soud poukazuje na stranu 27 napadeného rozhodnutí, kde žalovaný tuto odvolací argumentaci v dostatečném rozsahu vypořádal.
91. Dle závěru městského soudu odůvodnění napadeného rozhodnutí představuje logický a přezkoumatelný právní názor žalovaného a obsahuje rovněž srozumitelné a dostatečně podrobné vypořádání klíčových odvolacích argumentů žalobkyně. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zjevné, na základě jakých úvah dospěl žalovaný k závěrům v rozhodnutí uvedeným a jaké zjištěné skutečnosti jej k nim vedly. K tomu je nutno dodat, že povinnost orgánů veřejné moci řádně odůvodnit svá rozhodnutí nelze interpretovat jako požadavek na detailní odpověď na každou odvolací námitku. Absence odpovědi na ten či

onen dílčí argument v odůvodnění tak bez dalšího nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí či dokonce jeho nepřezkoumatelnost. Jakkoliv tedy žalobkyně nemusí s odůvodněním napadeného rozhodnutí souhlasit, nepřezkoumatelnost ve smyslu namítaném žalobkyní soud neshledal a tuto námitku proto vyhodnotil jako nedůvodnou.

92. Jelikož soud neshledal důvody pro to, aby zrušil napadené rozhodnutí pro vady řízení, které by bránily jeho přezkoumání v rozsahu namítaných žalobních bodů (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího soudu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009–84), přikročil k vlastnímu přezkumu rozhodnutí v mezích žalobkyní uplatněných námitek.
93. *Čtvrtá žalobní námitka* se vztahovala k judikatuře použité žalovaným v napadeném rozhodnutí. Soud na tomto místě předně vymezuje, že obecně dochází k výkladu právních norem vícero způsoby, z nichž prvotní je jazykový výklad. Jakkoliv je jazykový výklad významný a nelze jej při výkladu právní normy nezhlednit, jedná se však pouze o prvotní přiblížení se k obsahu právní normy (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). Mezi další základní výkladové metody patří např. výklad systematický, historický, teleologický, [...]. Zároveň je třeba dodat, že „*vzájemný vztah mezi jednotlivými výkladovými metodami nesmí být podle soudu nahodilý – žádná z těchto výkladových metod nemůže mít sama o sobě přednost před ostatními, nýbrž musí být užity jako dílčí nástroje pro hledání takového výkladu zákona, který co nejvíce odpovídá hodnotám, na nichž je založen moderní ústavní stát, a principům, jimiž je veden.*“ (srov. rozsudek NSS ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, bod 50).
94. V rámci výkladových metod a argumentace použité v rozhodnutí je zásadní i relevantní judikatura. Jak uvedl Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozhodnutí, jedná se o vzájemnou provázanost způsobů, kterými rozhodující orgán dochází k řešení konkrétní právní problematiky. V daném případě napadené rozhodnutí není založeno výlučně na v něm uvedené judikatuře. Je zcela logické, že se nejedná o shodné situace, neboť proměnných v jednotlivých dotačních řízeních je nespočet a lze si jen stěží představit, že by existovalo rozhodnutí, které by bez dalšího zcela kopírovalo situaci žalobkyně. Judikatura uvedená žalovaným v napadeném rozhodnutí tak slouží k dokreslení a přesnější interpretaci právních norem.
95. Žalovaný postupoval v napadeném rozhodnutí zcela správně, když výkladové metody rozšířil o relevantní judikaturu, vycházející převážně z obdobného skutkového stavu. Přestože se žalovaným uvedená judikatura v části dílčích aspektů rozchází s podstatou nyní přezkoumávané právní věci, rozhodně nejde o vadu natolik závažnou, aby způsobila nezákonnost napadeného rozhodnutí. Soud proto nevěšel ani na čtvrtou žalobní námitku.
96. V *páté žalobní námitce* žalobkyně vyjádřila nesouhlas s neprovedením výsledku jí navrhovaných svědků, neboť dle jejího názoru bylo neprovedení výsledku vedeno obavou z odhalení nezákonného jednání úředních osob. Dle názoru soudu žalovaný nepochybil, jestliže neprovedl důkazy navržené žalobkyní, neboť tyto nemohly na zjištěném skutkovém stavu ničeho změnit. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 As 29/2009-48, „*[n]ení na libovůli správního orgánu, jakým způsobem s návrhy účastníků na provedení důkazů naloží, neboť správní orgán sice není ve smyslu § 52 správního řádu povinen všechny důkazy navržené účastníky provést, pokud však některé z nich neprovede, musí v odůvodnění rozhodnutí uvést, proč se tak stalo. Správní orgán je oprávněn, ale i povinen odpovědně vážit, které důkazy je třeba provést, zda je potřebné stav dokazování doplnit a posuzovat důvodnost návrhů stran na doplnění dokazování. Zásada volného hodnocení důkazů*

neznamená, že by bylo rozhodujícím orgánem dáno na výběr, které z provedených důkazů vyhodnotí a které nikoli a o které opře skutkové závěry a které opomene.“ V posuzovaném případě se žalovaný důkazními návrhy žalobkyně spočívajícími ve výslechu svědků zabýval, když uvažil, zda byl dostatečně spolehlivě zjištěn stav věci, resp. zda k vyslovenému závěru postačovaly důkazy, na kterých rozhodnutí bylo založeno, či zda by bylo účelné provést důkazy další. Žalovaný dospěl k závěru, že provedení výslechu svědků by bylo nadbytečné, neboť by již nemohlo na závěru o povinnosti vrátit dotaci ničeho změnit, jak žalovaný vysvětlil na straně 23 napadeného rozhodnutí. Ani obsah páté žalobní námitky soud nemohl shledat důvodným.

97. Šestá žalobní námitka se vztahovala k výkladu pojmu „vysokobřeží“ a následné přiměřenosti ceny. Sama žalobkyně v žalobě konstatovala, že pro zajištění kontextu je vhodnější přímý odkaz do původního textu žaloby ve věci vedené u zdejšího soudu pod sp. zn. 17 A 5/2022. Z uvedeného je zřejmé, že obsah šesté žalobní námitky se zcela překrývá s žalobní námitkou uplatněnou žalobkyní dříve v řízení sp. zn. 17 A 5/2022. V rámci přezkumu rozhodnutí ve sporném řízení městský soud vypořádal označenou námitku v bodě 55 rozsudku ze dne 27. 10. 2022, č. j. 17 A 5/2022 – 141, jehož závěry byly potvrzeny rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2024, č. j. 3 Afs 304/2022 – 71, který kasační stížnost žalobkyně zamítl. Obsahem šesté žalobní námitky se Nejvyšší správní soud zabýval v bodech 33 až 35 rozsudku č. j. 3 Afs 304/2022 – 71. V nyní projednávané věci městský soud neshledal žádné důvody, pro něž by bylo na místě se od právě citované judikatury odklonit.
98. Pokud jde o část žalobního bodu, v němž žalobkyně rozporovala závěr žalovaného o neoprávněném navýšení ceny tří dotčených jalovic, soud shrnuje, že závěr o neoprávněném navýšení ceny předmětných jalovic žalovaný založil na rozdílu mezi cenou, za kterou žalobkyně předmětné jalovice prodala, a cenou, za kterou tyto jalovice nakoupila zpět, tedy na rozdílu, který je dvou až čtyřnásobný. Podstatnou pro vyslovení závěru o neoprávněném navýšení ceny jalovic je rovněž skutečnost, že důvod, o němž byla výše kupní ceny žalobkyní opřena u dvou jalovic (Bára a Líza), tj. vysokobřežost těchto jalovic, byl shledán nepravdivým. Jinými slovy, nebyl-li prokázán důvod, kterým žalobkyně odůvodňovala navýšení cen jalovic, nelze mít za to, že k navýšení cen jalovic došlo opodstatněně.
99. Pokud pak žalobkyně v podané žalobě uvedla, že pojem „vysokobřeží“ používala pro jakoukoliv jalovici, soud toto tvrzení považuje za účelové. Žalobkyně k vymezení pojmu „vysokobřeží jalovice“ pouze odkazovala na to, v jakém smyslu uvedený pojem používala ona, aniž by rozporovala podklad, z něhož při vymezení pojmu „vysokobřeží jalovice“ vycházely správní orgány. S ohledem na uvedené nemá soud žádný důvod odchytil se od výkladu „vysokobřeží jalovice“ tak, jak jej učinil žalovaný v napadeném rozhodnutí. K žalobkyní užívanému pojmu vysokobřeží, konstatoval rovněž Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 Afs 304/2022 – 71, že žalobkyně „opakovaně uváděla nejen to, že společnost JTM2014 prodávala vysokobřeží jalovice, ale také že zakoupila jalovice „krátce před porodem“, a to v reakci na výhrady SZIF k jejich ceně. Jestliže se jalovici Báře ve skutečnosti narodilo tele až 22 týdnů po její zpětné koupi stěžovatelkou a jalovici Líze dokonce až 34 týdnů po její zpětné koupi stěžovatelkou, pak je evidentní, že tvrzení stěžovatelky bylo nepravdivé. Tuto nepravdivost nelze relativizovat argumentací, že stěžovatelka pojmem vysokobřeží jalovice mínila ve skutečnosti něco jiného.“
100. S ohledem na shora uvedené judikatorní závěry neshledal soud šestou žalobní námitku důvodnou.

101. *Sedmá žalobní námitka* stran tvrzené absence specifikace, které ustanovení dotačních podmínek žalobkyně porušila, je rovněž nedůvodná. Žalovaný v napadeném rozhodnutí (stejně jako SZIF v rozhodnutím prvostupňovém) zcela jasně vymezil, čeho se žalobkyně dopustila, jak porušila Pravidla a za co jí byla uložena povinnost vyplacenou první splátku dotace vrátit. Žalovaný specifikoval, že se jednalo o porušení podmínek kapitoly 4 písm. ee) Obecných podmínek Pravidel. Ve smyslu uvedeného ustanovení nelze dotaci poskytnout, jestliže žadatel uměle vytvoří podmínky tak, aby získal výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami Pravidel či Dohody.
102. Dle názoru soudu za uměle vytvořené podmínky je nutno považovat takovou situaci, kdy dochází k formálnímu splnění podmínek za účelem získání výhody, aniž by byl splněn cíl Pravidel či Dohody. K takové situaci pak v projednávaném případě skutečně došlo. Žalobkyně žádala SZIF o dotaci mj. za účelem rozšíření chovu krav. K závěru, že v projednávaném případě byly uměle vytvořeny podmínky tak, aby žalobkyně získala výhodu, která není v souladu s cíli a podmínkami Dotace, soud dospěl na základě kombinace žalovaným zjištěných objektivních a subjektivních skutečností. Pokud jde o objektivní skutečnosti, tyto soud ve shodě s žalovaným spatřuje ve zjištění, že 3 předmětné jalovice (Daniela, Bára a Líza) se narodily na hospodářství žalobkyně, byly ve vlastnictví žalobkyně a na hospodářství žalobkyně se nacházely i po prodeji společnosti JTM2014 k.s., a to až do doby zpětné koupě žalobkyní. Vysvětlení popsané situace žalobkyní, podle kterého společnost JTM2014 k.s. poskytovala žalobkyni v rozhodné době zemědělské služby a na hospodářství žalobkyně byl přítomen její pracovník, nelze považovat za hodnověrné, neboť se naprosto vymyká běžným vztahům mezi samostatně hospodařícími subjekty. Navíc toto tvrzení nebylo žalobkyní nikterak prokázáno. Subjektivní skutečnost pak soud spatřuje ve zjištění žalovaného o propojenosti žalobkyně a společnosti JTM2014 k.s. na obchodní a osobní úrovni. Rovněž tuto skutečnost žalobkyně v podané žalobě nerozporovala. Soud přisvědčuje závěru žalovaného, že zjištění o propojenosti žalobkyně a společnosti JTM2014 k.s. má pro posouzení projednávaného případu zcela zásadní význam. Tato skutečnost dle soudu dokládá formálnost navození podmínek pro získání dotace, neboť bez propojení žalobkyně a společnosti JTM2014, k.s. na osobní a obchodní úrovni by nebylo možno vytvořit podmínky, za kterých došlo k nákupu jalovic v projednávaném případě.
103. SZIF a následně i žalovaný podrobně popsali, proč byl uvedený postup v daném případě posouzen jako umělé vytvoření podmínek. Takto odůvodněný postup vedoucí k danému zjištění není svévolný, nejedlo se o žalobkyní tvrzenou zjevnou motivaci udržet názor Přezkumné komise, ale šlo o postup zcela transparentní a plně odpovídající podmínkám, které se žalobkyně zavázala dodržet. Soud proto nemohl dát za pravdu žalobkyni ani v rámci sedmé žalobní námitky.
104. V *osmé žalobní námitce*, žalobkyně namítala, že SZIF účelově překrucoval skutečnosti a žalovaný na to nebral zřetel. To dovozovala z formulace použité žalovaným v napadeném rozhodnutí: „[n]icméně je třeba uznat, že v uvedeném kontextu mohlo vyjádření Fondu vyvolat dojem, že předmětným prodejem odvolatel získal místo 110 000 Kč pouze 50 000 Kč, což bylo výhodné pro závěry Fondu.“.
105. Soud při posouzení osmé žalobní námitky dospěl k závěru, že právě tím, že žalovaný tvrzení SZIF upřesnil, dostal své povinnosti coby druhostupňového orgánu provést v případě potřeby dílčí korekci odůvodnění prvostupňového rozhodnutí. Jak sám žalovaný v návaznosti na provedenou korekci konstatoval, „tato ne úplně vhodná formulace neměla vliv na výrok napadeného (zde prvostupňového – pozn. soudu) rozhodnutí.“ Z tohoto dovětku je

zřejmé, že žalovaný se ne zcela vhodnou formulací SZIF zabýval, shledal ji nesprávnou, upřesnil ji a následně posoudil, zda jde o vadu, kterou může v napadeném rozhodnutí korigovat či zda je nutný jiný postup.

106. Soud považuje za vhodné rovněž poznamenat, že správní řízení je „ovládáno zásadou jednotnosti řízení. Tato zásada znamená, že řízení představuje jeden celek až do vydání rozhodnutí a pojímá se dohromady (ve svém komplexu). Jako jeden celek jsou vnímána též všechna rozhodnutí vydaná v jednotlivých fázích řízení (srov. např. rozsudek ze dne 15. 3. 2017, čj. 5 Azs 270/2016-39). V zásadě tedy není vyloučeno, aby odvolací správní orgán napravil vady řízení před správním orgánem prvního stupně. Jak vyplývá z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, a rozsudky ze dne 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, ze dne 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, či ze dne 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66), případné nedostatky odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mohou být napraveny druhostupňovým rozhodnutím, jelikož rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek. To platí tím spíše, když odvolací orgán vychází ze stejného spisového materiálu, resp. stejných skutkových zjištění jako správní orgán prvního stupně (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2017, čj. 7 Azs 86/2017-33)“ (rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, č. j. 1 Azs 459/2018-26). Žalovaný byl proto v souladu s rozsudkem NSS ze dne 14. 3. 2013, č. j. 4 As 10/2012-48 „oprávněn provést určité dílčí korekce odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jestliže jinak dojde k závěru, že odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a je správné. V této souvislosti je přitom třeba zdůraznit, že z hlediska soudního přezkumu tvoří rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jeden celek (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publikováno pod č. 534/2005 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007-80).“
107. Jakkoliv tedy žalovaný naznal, že formulace SZIF použitá v prvostupňovém rozhodnutí nebyla ideální, dospěl ke správnému závěru, že tato dílčí nepřesnost nemá vliv na výrok prvostupňového rozhodnutí. Takový postup nikterak nepodřívá důvěru ve správní orgány. Soud proto dospěl k závěru o nedůvodnosti osmé žalobní námitky.
108. Soud neshledal důvodnou ani devátou žalobní námitku, kterou žalobkyně vyjádřila nespokojenost se způsobem vedení správního spisu ve věci. Předně je třeba zdůraznit, že žalobkyně neuvedla, o kterých konkrétních spisových položkách nevěděla, zda jsou součástí spisové dokumentace, ani neuvedla, u kterých konkrétních položek jí vyvstaly pochybnosti, k jakému řízení daná spisová položka patří. Pouhé obecné tvrzení o zmatečně vedené spisové dokumentaci nemůže obstát. Vzhledem k tomu, že část kontroly u žalobkyně byla společná jak pro sporné řízení, tak pro nyní projednávané řízení o vrácení dotace, je logické, že i část spisové dokumentace je pro obě řízení společná. Následně je správní spis již rozdělen na část vztahující se ke spornému řízení a na část příslušející k řízení o vrácení dotace. Žalobkyní podaná žaloba navíc svědčí o její více než dostatečné orientaci v obsahu spisového materiálu. Žalobkyně na šesti stranách žaloby (strany 5 až 11) pouze popisuje a označuje přílohy (tj. listiny, jež jsou součástí správního spisu), přičemž navíc zavedla vlastní systém dělení těchto příloh pomocí zkratk PD, RS a RV. Přílohy označené zkratkou PD jsou úkony učiněné stranami při plnění Dohody, přílohy označené zkratkou RS značí úkony, učiněné v souvislosti se sporným řízením, a přílohy označené zkratkou RV se vztahují k úkonům učiněným v souvislosti s řízením o vrácení dotace. Z obsahu žaloby, jejíž součástí je takto zpracované třídění a soupis jednotlivých položek spisové dokumentace, rozhodně

nevyplývá, že by se žalobkyně v obsahu správního spisu neorientovala či že by mohl mít způsob vedení správního spisu za následek jakoukoli újmu na jejích právech.

109. V rámci *desáté žalobní námítky* se žalobkyně vymezovala proti usnesení ministra zemědělství č. j. MZE-29405/2022-14112 ze dne 11. 5. 2022, kterým bylo rozhodnuto o zamítnutí jí podaných námitek podjatosti. Sama žalobkyně však uvedla, že proti tomuto usnesení nebrojila, neboť nechtěla prodlužovat dobu odvolacího řízení. Soud zde opakuje, že je jednak povinen zabývat se výlučně postupem žalovaného v projednávané věci a dále, že obecnou podmínkou přípustnosti žaloby je vyčerpání opravných prostředků. Žalobkyně sama připouští, že opravných prostředků nevyužila, proto nezbyvá, než i tuto žalobní námitku označit za nedůvodnou.
110. *Jedenáctou žalobní námitkou* žalobkyně napadala užití nesprávné časové verze podmínek, které ke dni uzavření Dohody neexistovaly. Dle kap. 15 písm. a) Obecných podmínek Pravidel, „[v] případě potřeby může MZe jako Řídící orgán PRV po projednání se SZIF provést kdykoli zpřesnění nebo změnu těchto Pravidel.“ Pokud by nebylo vůlí poskytovatele dotace umožnit následné upřesňování podmínek, Obecná pravidla Podmínek by písm. a) v kapitole 15 neobsahovala. Žalobkyně rovněž nijak nespecifikuje, jaká konkrétní upřesnění těchto podmínek a jakým způsobem se měla dotknout jejích veřejných subjektivních práv. Řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. je postaveno na principu, že je to žalobkyně, kdo s ohledem na dispoziční zásadu přísně ovládající tento typ soudního řízení soudu předestírá konkrétní důvody, pro které považuje žalobou napadené rozhodnutí za nezákonné. Obsah a kvalita žaloby tak v zásadě předurčuje i obsah a rozsah soudního přezkumu. Soud není oprávněn (a tím méně povinen) za žalobkyni domýšlet či dotvářet žalobní námítky z vlastní iniciativy. Takový postup soudu by popíral uplatnění dispoziční zásady a zasahoval by do principu rovnosti účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78). Obecná námitka odkazující bez dalšího na použití upřesněné verze Pravidel proto nemůže být úspěšná.
111. Obsah *dvanácté žalobní námítky* se vztahoval k řízení vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 15A 19/2022. Rozsudkem ze dne 26. 10. 2023, č. j. 15A 19/2022 – 85 byl zrušen výrok rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 3. 3. 2022, č. j. SZIF/2022/0181024 ve znění: „*Odkladný účinek odvolání proti tomuto výroku se vylučuje.*“ a žalobkyni přiznána náhrada nákladů řízení. Jak již soud opakovaně uvedl, je oprávněn a zároveň povinen se zabývat výlučně postupem žalovaného v projednávané věci. Postup žalovaného v jiných případech, který nevedl k vydání napadeného rozhodnutí, nemůže vyvolat ani jeho nezákonnost; nadto o obsahu dvanácté žalobní námítky již bylo soudem rozhodnuto v jiném soudním řízení. Ani dvanáctá žalobní námitka tak není důvodná.
112. Soud nevešel ani na *třináctou žalobní námitku*, ve které žalobkyně uvedla, že podmínkou první splátky dotace bylo uzavření Dohody, kterou splnila, proto uložená sankce nebyla přiměřená.
113. Z prvostupňového rozhodnutí a z napadeného rozhodnutí je zřejmé, že výhoda získaná žalobkyní spočívala v obdržení dotace (ve výši až 100 % kupní ceny) na koupi jalovic od společnosti JTM2014, s níž žalobkyni pojily blízké vazby, přičemž cena těchto jalovic byla nedůvodně navýšena. Postup žalobkyně byl v rozporu s cílem Dohody o poskytnutí dotace. Žalobkyně totiž žádala o dotaci mimo jiné za účelem rozšíření chovu krav a obohacení genofondu nákupem kusů ze zahraničních chovů.

114. Z kap. 14 Obecných podmínek Pravidel pak zcela jasně vyplývá, že v případě zjištění porušení podmínek a udělení sankce kategorie C bude již vyplacená částka dotace vymáhána zpět. Žalobkyně se k plnění Pravidel uzavřením Dohody dobrovolně zavázala. Na základě této uzavřené Dohody jí byla dotace v rozsahu první splátky vyplacena. V rozsudku ze dne 24. 3. 2022, č. j. 6 A 15/2020 - 47: *„Městský soud k povaze sankce zakotvené v dohodě o poskytnutí dotace nejprve připomíná, že se v případě dotací svou povahou jedná o dobrodíní ze strany státu, přičemž na druhé straně nestojí protiplnění ve prospěch poskytovatele dotace (jako je tomu v soukromoprávních vztazích), ale akceptace a plnění podmínek, za kterých je dotace přijímána. [...] Hlavním cílem je vrátit do státního rozpočtu finanční prostředky, jež nebyly využity za účelem a v souladu s podmínkami, které stát (či Evropská unie) pro čerpání těchto prostředků stanovil.“*
115. Platební podmínky poskytnutí dotace jsou zakotveny v článku VI Dohody a možnost vymáhání již vyplacené dotace při porušení podmínek Pravidel je výslovně zakotvena také přímo v článku XI odst. 4 Dohody. Názor žalobkyně, dle kterého by jí nárok na vyplacení první splátky dotace vznikl téměř automaticky prostým podpisem Dohody, je nesprávný a ve svém důsledku by znamenal, že jakoukoliv část (splátku) dotace, jejíž vyplacení je vázáno na podepsání Dohody, by nebylo možno jakkoliv zpětně vymáhat. Uvedené závěry by byly v kontextu sankčních systémů a kategorií sankcí dále vymezených v Pravidlech a v Dohodě nelogické a tyto sankce pak zcela nadbytečné. Podpis Dohody je pouze jednou podmínkou pro poskytnutí dotace a v žádném případě nelze na tento akt podpisu vázat nárok na nenavratitelné vyplacení jakékoli části dotace. Rovněž výše uplatněné sankce byla v projednávané věci odůvodněna, a to přímo Obecnými podmínkami Pravidel, které jako následek porušení kap. 14 uvádějí sankci C *„C: od podání Žádosti o dotaci do podpisu Dohody se jedná o ukončení administrace, od podpisu Dohody do proplacení finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o snížení dotace o 100 % a ukončení administrace Žádosti, po proplacení finančních prostředků na účet příjemce dotace se jedná o snížení dotace o 100 % a vymáhání dlužné částky,“*.
116. Čtrnáctou žalobní námitkou žalobkyně brojila proti nedodržení lhůt vedeného správního řízení. K poukazu na délku řízení soud uvádí, že lhůta k vydání rozhodnutí upravená v § 71 správního řádu je lhůtou pořádkovou, která je stanovena za účelem efektivity řízení. Překročení této lhůty není samo o sobě způsobilé vyvolat nezákonnost vydaného rozhodnutí nebo procesního postupu správního orgánu. K obdobnému závěru pak dospěl i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012-41. Žalobkyni nic nebránilo, aby poté, co v souladu s § 80 správního řádu v projednávaném případě požádala několikrát o uplatnění opatření proti nečinnosti, podala na ochranu před takovým postupem nečinnostní žalobu. S ohledem na to, že rozhodnutí ve věci vrácení dotace bylo vydáno s odůvodněním, že délka řízení byla dána složitostí případu a množstvím a rozsahem podkladů předložených žalobkyní, s čímž se nelze než ztotožnit, nelze uvedené řízení v zásadě považovat za nepřiměřeně dlouhé. Soud proto neshledal ani poslední žalobní námitku důvodnou.
117. Závěrem soud poznamenává, že podstatná část žalobních námitek byla žalobkyní uplatněna již v odvolacím řízení, přičemž žalovaný se s těmito námitkami řádně a komplexně vypořádal v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Jelikož soud považuje vypořádání těchto námitek ze strany žalovaného za věcně správné, zákonné a vyčerpávající, ve zbytku odkazuje na odůvodnění jeho rozhodnutí, neboť smyslem soudního přezkumu není stále dokola podrobně opakovat již jednou vyřčené (k tomu srov. např. rozsudek Nejvyššího správního

soudu ze dne 27. 7. 2007, č.j. 8 Afs 75/2005-130, publikovaný pod č. 1350/2007 Sb. NSS, či rozsudky téhož soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86, ze dne 29. 3. 2013, č.j. 2 Afs 37/2012-47, a ze dne 30. 6. 2014, č.j. 8 Azs 71/2014-49). Tuto praxi aproboval i Evropský soud pro lidská práva ve věci Helle proti Finsku (rozhodnutí ze dne 19. 12. 1997, č. 20772/92, odst. 59 - 60), jakož i Ústavní soud (srov. např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2011, sp.zn. II. ÚS 752/10, a usnesení téhož soudu ze dne 6. 6. 2013, sp.zn. II. ÚS 2454/12, usnesení ze dne 4. 7. 2012, sp.zn. III. ÚS 1972/12, usnesení ze dne 14. 10. 2013, sp. zn. IV. ÚS 2266/12, ze dne 15. 10. 2013, sp.zn. IV. ÚS 3391/12 atd.).

VI. Závěr a náklady řízení

118. Na základě všech shora uvedených skutečností městský soud neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
119. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci byl úspěšný žalovaný, kterému však žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti v řízení 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). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den.
Změškání 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 30. října 2024

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu