



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyně Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně:

SCHROM FARMS spol. s r.o., IČ 62301659,
sídlem č.p. 327, 742 91 Velké Albrechtice,
zastoupená JUDr. Sylvií Sobolovou, Ph.D.,
advokátkou, sídlem Jungmannova 745/24, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému:

Ministerstvo zemědělství, IČ 00020478,
sídlem Těšnov 17/65, 110 00 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 20. 12. 2023 č.j. MZE-72282/2023-14112,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2023 č.j. MZE-72282/2023-14112, a rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 14. 8. 2023, č.j. SZIF/2023/0572130, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

- II. Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení 15 342 Kč, a to k rukám její právní zástupkyně.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Rozhodnutím žalovaného ze dne 20. 12. 2023 č.j. MZE-72282/2023-14112, sp. zn. MZE-72113/2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), bylo zamítnuto odvolání proti rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) ze dne 14. 8. 2023, č.j. SZIF/2023/0572130 (dále jen „rozhodnutí Fondu o vrácení dotace“), kterým byla žalobkyni uložena povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 1 599 600 Kč, poskytnuté ji jako dotace v rámci Programu rozvoje venkova ČR na období 2014-2020, operace 4.1.1 Investice do zemědělských podniků na projekt „*Modernizace farmy – Bílovec*“. Důvodem bylo nedodržení podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů, ve spojení s čl. 61 nařízení 2018/1046.
2. Mezi žalobkyní a Fondem byla dne 28. srpna 2018 uzavřena dohoda o poskytnutí dotace (dále jen „dohoda“), v jejímž čl. III. odst. 1 se Fond zavázal poskytnout žalobkyni dotaci při splnění podmínek stanovených touto dohodou a Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014-2020, vydanými Ministerstvem zemědělství dne 11. 9. 2017 pod č. j. 5368612017 - MZE-14113 (dále jen „Pravidla“).

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

3. Žalobkyně se domáhá zrušení žalobou napadeného rozhodnutí z důvodu jeho nepřezkoumatelnosti, nezákonnosti, závažných vad řízení a porušení zásady nestrannosti a nezávislosti.
4. Žalobkyně předně namítá, že řízení o vrácení dotace bylo zahájeno bez toho, aniž by Fond po skutkové a právní stránce řádně vymezil předmět jím vedeného řízení, což žalovaný posvětil, a to v příkrém rozporu se způsobem, jakým posoudil stejnou otázku v rámci prvního odvolacího řízení.
5. Tato vada řízení se následně odrazila i ve znění prvostupňového a napadeného rozhodnutí, z nichž není zřejmé ani to, jaké konkrétní jednání či opomenutí je žalobkyni dáváno za vinu a jakou právní povinnost měla žalobkyně jednáním či opomenutím porušit, když Fond pouze rámcově odkázal na auditní výstupy založené do správního spisu.
6. Namísto toho, aby byla žalobkyni neoprávněnost dané dotace prokazována, byla Fondem i žalobkyní toliko presumována, a to na základě výsledků auditního šetření a následně vydaného prováděcího rozhodnutí, a to v příkrém rozporu s rozhodovací praxí Tribunálu, podle něhož audit ani prováděcí rozhodnutí nemá vůči žalobkyni žádné právní účinky.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

7. V důsledku nepochopení významu auditu a prováděcího rozhodnutí navíc žalovaný aproboval postup Fondu, který se odmítl vypořádat s námitkami a důkazními návrhy žalobkyně proti auditním závěrům, neboť mylně vycházel z toho, že prováděcí rozhodnutí ho zbavuje prostoru pro aplikaci vlastního uvážení a vede ho k jedinému možnému výsledku řízení, kterým je uložení povinnosti dotaci vrátit.
8. Tribunál však ve svém usnesení ze dne 12. 10. 2023 ve věci T-507/22, kterým odmítl žalobu žalobkyně proti prováděcímu rozhodnutí s odůvodněním, že prováděcí rozhodnutí se žalobkyně bezprostředně a osobně nedotýká, mimo jiné uvedl, že prováděcí rozhodnutí nepředjímá, co se stane s dotací, kterou předtím poskytl SZIF a která byla částečně financována z příspěvku z EZFRV, má tedy závazné finanční následky pouze mezi Evropskou unií a ČR a nutně neznamená, že české orgány jsou povinny odebrat částku, rovnající se příspěvku EZFRV, nebo celou dotaci poskytnutou na projekt žalobkyně.
9. Tribunál tak mimo jiné výslovně odmítl myšlenku, že by prováděcí rozhodnutí determinovalo výsledek vnitrostátního řízení o vrácení dotace. Navzdory tomu však následně žalovaný přesně na této myšlence založil i napadené rozhodnutí, a to v rozporu s východisky svého původního odvolacího rozhodnutí, přičemž své nové rozhodnutí zatížil i celou řadou dalších vad.
10. Žalobkyně je přesvědčena, že auditní výstupy, ze kterých napadené i prvostupňové rozhodnutí vychází, jsou i věcně zcela nesprávné, neboť ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů na poskytování dotací Fondem vůbec nedopadá. Jediným společníkem žalobkyně byla v okamžiku poskytnutí dotace společnosti Agrofert ovládaná Ing. Z. P., který nikdy nebyl veřejným funkcionářem ve smyslu zákona o střetu zájmů, přičemž žalobkyně nikdy neporušila žádnou jinou povinnost vztahující se k právní úpravě střetu zájmů.
11. Žalobkyně má dále za to, že řízení o vrácení dotace bylo od počátku vedeno v rozporu se zásadou nestrannosti a nezávislosti, což se projevilo již v tom, že ministr zemědělství veřejně úkoloval Fond, jak má být v této věci rozhodnuto, což následně Fond v průběhu řízení předjímal i prostřednictvím médií. Až po podání odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí přitom žalobkyně zjistila, že žalovaný, který měl za úkol toto rozhodnutí Fondu nezávisle přezkoumat, připravil pro účely jednání vlády ČR „strategii postupu“ vůči žalobkyni, kterou musel být v rámci odvolacího řízení žalovaný nutně ovlivněn.
12. Žalobkyně dále namítla, že v prvostupňovém ani napadeném rozhodnutí není nikde srozumitelně uvedeno, jaké konkrétní jednání či opomenutí je žalobkyni dáváno za vinu a jakou právní povinnost měla žalobkyně takovým jednáním či opomenutím porušit.
13. Tato vada, kterou žalobkyně učinila samostatnou odvolací námitkou, je přitom přirozeným projevem toho, že základem prvostupňového (a nově i napadeného rozhodnutí) jsou především překopírované závěry auditu, jehož předmětem nebyla kontrola plnění povinností žalobkyně či jiných příjemců dotací, ale způsob nastavení řídicích a kontrolních mechanismů týkajících se vyloučení střetu zájmů, což však není odpovědnost příjemců dotací, ale jejich poskytovatelů a členských států.
14. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí takovému závěru brání slovy, že audit se týkal i způsobilosti žalobkyně jako příjemce dotace, což však nic nemění na tom, že pravidla týkající se střetu zájmů, jejichž dodržováním se evropští auditori zabývali, nemohla být pojmově jednáním ani opomenutím žalobkyně vůbec porušena.

15. Typickým příkladem je v tomto ohledu ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů, jehož adresátem jsou výlučně poskytovatelé dotací, a to ještě pouze ti, kteří postupují podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „rozpočtová pravidla“), nikoliv však příjemci dotací dle zákona o SIZF jako je žalobkyně.
16. Protože audit zcela abstrahoval od povahy a obsahu konkrétních právních vztahů existujících mezi národními dotačními orgány a příjemci dotací, nedává žádnou odpověď ani na otázku, jakým způsobem a zda vůbec je možné reflektovat auditní závěry v právních vztazích, kde se již možnost aplikace § 4c zákona o střetu zájmů fakticky vyčerpala. Platí, že k poskytnutí dotace v tomto případě již beztak došlo, a to uzavřením dohody, která je jako veřejnoprávní smlouva nadána presumpcí správnosti veřejnoprávních aktů.
17. Ustanovení § 11a odst. 1 zákona o SZIF přitom předvídá, že řízení o vrácení dotace může být zahájeno toliko v případě „neoprávněné platby“, tj. platby dotace, která je v rozporu s právním titulem, na základě něhož byla dotace poskytnuta. Takovým právním titulem je v posuzovaném případě dohoda, jejíž platnost a účinnost dosud žádný k tomu oprávněný orgán nezpochybnil.
18. Z tohoto důvodu žalobkyně v odvolání namítala, že Fond v rámci řízení o vrácení dotace nemůže vycházet z toho, že dohoda byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, dokud nebude takový závěr konstatován v přezkumném řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy. K zahájení takového řízení však dosud Fond neučinil ani podnět.
19. V rozporu s dojmem, který se žalovaný v napadeném rozhodnutí snaží vytvářet, nedochází v důsledku uplynutí lhůt uvedených v článku 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 k promlčení či dokonce zániku práva členského státu předmětné finanční prostředky vymáhat, ale pouze ke vzniku finanční spoluodpovědnosti Evropské komise a členského státu za nevrácení těchto prostředků. Bez ohledu na to navíc platí, že v tomto článku uvedené lhůty jsou poměrně dlouhé, neboť činí čtyři roky od data žádosti o vrácení platby, nebo osm let v případě, že je vrácení vymáháno u vnitrostátních fondů.
20. Tvzení žalovaného, že by v této lhůtě přezkumné řízení a následné vymáhání dotace nebylo možno dokončit, je tedy zcela absurdní, nehledě na to, že lhůty uvedené v článku 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 počínají běžet až od data žádosti o vrácení platby. Nic tedy Fondu nebrání v tom iniciovat nejprve zahájení přezkumného řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy, a až podle výsledku tohoto řízení příjemce případně vyzvat k vrácení předmětné platby.
21. Žalovaný přitom nemá pravdu ani v tom, že by tento výklad zbavoval řízení o vrácení dotace vedené podle § 11a zákona o SZIF svého smyslu. Smyslem a účelem tohoto řízení je umožnit Fondu dosáhnout vrácení dotace toliko v případech, kdy byla tato dotace vyplacena v rozporu s právním titulem, na základě něhož byla poskytnuta.
22. Pokud však Fond ve skutečnosti tvrdí, že nezákonností je zatížena již dohoda o poskytnutí dotace, jakožto dotační titul, podle něhož je příjemce dotace povinen postupovat, nedává naopak smysl, aby Fond v pozici smluvní strany této dohody sám rozhodoval o tom, zda byla či nebyla uzavřena v souladu s právními předpisy, *nota bene* namítá-li, že při uzavírání dohody byla porušena jeho vlastní právní povinnost. Rozpor takového postupu s právní zásadou, že nikdo nesmí být soudcem ve vlastní věci, je v tomto případě na první pohled patrný.

23. Přezkumné řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy je tomuto účelu uzpůsobeno lépe, neboť ho alespoň nevede přímo správní orgán, který takovou smlouvu uzavíral, ale jeho nadřízený orgán. Podle § 94 odst. 4 správního řádu přitom platí, že přezkumné řízení je třeba zastavit, pokud účastník řízení nabyt veškerá práva z přezkoumávaného aktu v dobré víře a správnímu orgánu nikdy nesdělil ani jakékoliv nesprávné a/nebo zavádějící údaje, což je i případ žalobkyně. Právní úprava řízení o vrácení dotace obsažená v § 11a zákona o SZIF obdobné pravidlo neobsahuje, neboť zákonodárce evidentně vůbec nepředpokládal, že by příjemci dotace mohla být uložena povinnost vrátit dotaci z důvodu nezákonnosti postupu samotného Fondu, k němuž žadatel o dotaci nijak nepřispěl.
24. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí dále řádně nevypořádal ani s námitkou, že přístup Fondu k auditním výstupům je vnitřně rozporný, neboť Fond na jednu stranu uvádí, že „není dán důvod pro pochybnosti ve vztahu k právním závěrům Komise“, na druhou stranu však v průběhu auditu všechny podstatné auditní závěry sám zpochybňoval.
25. Tímto postupem Fond všechny ostatní vady řízení ještě zesílil, neboť učinil prvostupňové rozhodnutí vnitřně rozporným s autentickým posouzením věci, které je založeno ve správním spisu, a to v rozporu s § 3 správního řádu, podle něhož jsou správní orgány povinny postupovat tak, „aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti.“ Z obsahu správního spisu je zcela evidentní, že Fond musel mít důvodné pochybnosti o stavu věci, který žalobkyni připisuje k tíži, přesto však rozhodl o uložení povinnosti vrátit předmětnou dotaci.
26. Žalovaný se k této odvolací námitce vyjádřil pouze velmi stručně, když uvedl, že „skutečnost, že Fond v průběhu auditního šetření vyjadřoval odlišný názor, je pro účely řízení o vrácení Dotace irelevantní, neboť konečné výstupy Auditů, výklad Komise a Prováděcí rozhodnutí jsou podkladem tohoto řízení“ přičemž v této souvislosti se odkázal na část napadeného rozhodnutí, která se věnuje domnělým účinkům prováděcího rozhodnutí.
27. Tímto způsobem se však žalovaný s podstatou odvolací námitky žalobkyně opět řádně nevypořádal. Auditní výstupy jsou pouze přípravným a právně nezávazným podkladem, a ani ve spojení s prováděcím rozhodnutím nezbavovaly Fond povinnost provést nezávislé posouzení věci, které je v souladu s objektivním právem. Ze správního spisu je však zcela zřejmé, že sám Fond nepovažuje skutkové a právní posouzení věci, které překopíroval do svého rozhodnutí, za úplné a správné.
28. Žalobkyně v rámci auditu žádná procesní práva vykonávat nemohla a nemůže ji tak nyní být dáváno k tíži, jak úspěšně či neúspěšně se v rámci této procedury hájily české orgány, a to tím spíše, že Česká republika se následně zcela nelogicky vzdala práva nechat přezkoumat postup auditního orgánu Soudním dvorem Evropské unie, který mohl dát za pravdu námitkám, jež byly proti závěrům vznášeny i ze strany Fondu.
29. Pouhým překopírováním části auditních výstupů Fond tyto námitky a důkazní návrhy vypořádat nemohl, a to již proto, že auditní výstupy byly vyhotoveny ještě předtím, než žalobkyně tyto námitky a důkazní návrhy vůbec vznesla. Pokud přitom žalovaný tento postup napadeným rozhodnutím aproboval, zatížil své rozhodnutí další vadou, která odůvodňuje jeho zrušení.
30. Žalobkyně dále namítla, že auditní výstupy, na kterých je napadené i prvostupňové rozhodnutí založeno, jsou navíc i věcně zcela nesprávné, neboť ustanovení § 4c zákona o

střetu zájmů na poskytování dotací Fondem vůbec nedopadá, žalobkyně není obchodní společností, ve které by v době poskytnutí dotace vlastnil podíl veřejný funkcionář či jím ovládaná osoba a žalobkyně neporušila ani žádnou jinou povinnost vztahující se k právní úpravě střetu zájmů.

31. V důsledku shora uvedeného přístupu Fondu k významu auditních výstupů a prováděcího rozhodnutí, který v napadeném rozhodnutí převzal i sám žalovaný, zůstaly tyto námitky žalobkyně z velké části nevypořádány, což samo o sobě odůvodňuje zrušení napadeného i prvostupňového rozhodnutí.
32. Skutečnost, že ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů v rozhodné době na dotace poskytované Fondem nedopadalo, potvrzuje ostatně nepřímě i nedávno přijatý zákon č. 253/2023 Sb., jež novelizoval znění ustanovení § 4c zákona o střetu zájmů tak, aby nově dopadalo právě i na státní fondy poskytující dotace mimo režim rozpočtových pravidel. Žalobkyně následně tyto námitky detailně zopakovala.
33. Poslední námitka spočívá v porušení zásady nestrannosti (§ 7 odst. 1 správního řádu), k němuž došlo jak v řízení před Fondem jako správním orgánem prvního stupně, tak v rámci odvolacího řízení vedeného žalovaným. Žalobkyně toto spatřuje ve výroku bývalého ministra zemědělství Z. N. o tom, že Agrofert má vrátit dotace, dále v nedostatečném odůvodnění prvního rozhodnutí Fondu, které však vyhovělo politickému zadání, v opětovném nedoplnění předmětu řízení, dále v tom, že mluvčí Fondu L. R. konkrétně podle předmětného článku uvedla, že úředníci Fondu již „svůj dřívější verdikt potvrdili a do spisu pouze doplnili některé dokumenty“, dále v tom, že pan ředitel S. evidentně disponoval detailními informacemi o průběhu řízení o vrácení dotace, a to ačkoliv k tomu neměl žádný právní titul a úřední osoby jednaly na základě pokynů pana ředitele S., který rovněž rozhodoval o námitkách podjatosti oprávněných úředních osob, a to navzdory skutečnostem, které jeho způsobilost k vyřízení těchto námitek zásadním způsobem zpochybňovaly.
34. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě předně s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu namítl, že rozhodnutí není nepřezkoumatelné. Dále uvedl, že se neztotožňuje s námitkami, že by rozhodnutí Fondu o vrácení dotace *ex post* přepisoval, když vycházel z naprosto stejného důkazního a právního stavu věci.
35. K námitkám o podjatosti úředních osob žalovaný odkázal na bod 56. napadeného rozhodnutí a na rozhodnutí žalovaného vydaná k námitkám podjatosti uplatněných v průběhu řízení. K porušení zásad nestrannosti z důvodu politického tlaku ze strany ministra zemědělství poznamenal, že ministerstvo je monokratickým orgánem, v jehož čele stojí ministr, který ministerstvo řídí, vykonává pravomoci v rozsahu působnosti ministerstva a odpovídá za jeho činnosti. Tím, že deleguje určité věci na vedoucí pracovníky ministerstva, nezbavuje se odpovědnosti za rozhodnutí učiněná na základě takové delegace (Hendrych, D.; Kopecký, M. § 1 [Přímí vykonavatelé]. In: Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 80.)
36. Žalovaný nesouhlasí s tím, že by v předmětném řízení nebyl dostatečně vymezen jeho předmět. Předmětem řízení je uložení povinnosti vrátit dotaci poskytnutou žalobkyni na základě Dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR na období 2014-2020 uzavřené dne 14. 8. 2018 k žádosti o dotaci reg. č. 17/005/0411e/780/002006 (dále jen „Dohoda“).

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

37. Řízení o vrácení dotace bylo zahájeno po ukončení auditního šetření Evropské komise č. UMB/2019/003/CZ k Programu rozvoje venkova České republiky na období 2014 - 2020: Audit souladu týkající se fungování zavedených řídicích a kontrolních systémů za účelem vyloučení střetu zájmů, jak vyžadují čl. 72 až 75 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013, v platném znění, a akreditace platební agentury, čl. 36 odst. 3 a čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046, v platném znění, čl. 65 až 66 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013, v platném znění, a čl. 32 odst. 3 a čl. 59 nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady, v platném znění.
38. Konečné závěry Auditů byly sděleny orgánům České republiky Formálním sdělením č.j. UMB/2019/003/CZ/COL ze dne 23. 2. 2021 podle čl. 34 odst. 3 třetího pododstavce a čl. 40 odst. 1 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014, v platném znění. Na podkladě souhrnné zprávy Generálního ředitelství pro zemědělství a venkov Evropské komise ze dne 11. 5. 2022 [česká verze: zn.agri.h.1(2022)3483334 (dále jen „Souhrnná zpráva“)] bylo následně dle čl. 52 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, v platném znění (dále jen „nařízení č. 1306/2013“) vydáno prováděcí rozhodnutí Komise (EU) č. 2022/908 ze dne 8. června 2022, kterým se z financování Evropskou unií vylučují některé výdaje vynaložené členskými státy v rámci Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a v rámci Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV), zveřejněné ve Věstníku EU pod číslem C(2022) 3543 dne 10. 6. 2022 (dále jen „Prováděcí rozhodnutí“).
39. Předmětem Auditů byla (jak je popsáno v bodu 29., 30., 31. a 35. napadaného rozhodnutí) mimo jiné kontrola způsobilosti žalobkyně/žadatele jako příjemce dotace podle právních předpisů upravujících střet zájmů.
40. Podle žalovaného je tak pro danou věc rozhodné posouzení plnění skutkové okolnosti – statusu žadatele/žalobkyně. Způsobilý žadatel pro vyplacení dotace na základě dohody o poskytnutí dotace musí splňovat podmínky podle právních předpisů upravujících střet zájmů, a to podle § 4c zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, resp. ve znění do 31.12.2023 (dále jen „zákon o střetu zájmů“) a čl. 61 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 2018/1046, v platném znění (dále jen „nařízení 2018/1046“). Příjemcem nemůže být obchodní společnost, ve které veřejný funkcionář podle § 2 písm. c) zákona o střetu zájmů nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.
41. Žalovaný nerozporuje, že Prováděcí rozhodnutí žalobkyni přímo nezavazuje. Kdyby tomu tak bylo, nebyl by důvod vést se žalobkyní ze strany Fondu řízení o vrácení dotace podle § 11a zákona a v souladu s čl. 54 a čl. 63 odst. 1 nařízení 1306/2013.
42. V samotné Dohodě je postup vymáhání již vyplacených dotací výslovně upraven v čl. XI odst. 4: *V případě nedodržení příslušných podmínek Pravidel nebo zjištění neoprávněného čerpání dotace bude zahájeno vymáhání dlužné částky a případného penále v souladu s platnou právní úpravou (podle zákona o SZIF a nařízení 809/2014).*
43. Úvahy a polemika žalobkyně, že i v případě procesu navracení již vyplacené dotace je nutné nejdříve zahájit přezkumné řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy/dohody o poskytnutí dotace s právními předpisy, jsou naprosto mylné. Platební agentura musí dodržet lhůty stanovené v čl. 54 nařízení 1306/2013 k předepsání povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. Tato lhůta je v čl. 54 odst. 1 citovaného nařízení stanovena na 18

měsíců. Tuto lhůtu má členský stát k tomu, aby v případě neoprávněně vyplacených dotací požádal jejich příjemce o vrácení. Lhůtu čtyř nebo osm let má členský stát na to, aby finanční částky reálně vymohl zpět; pokud se tak nestane, dochází ke vzniku finanční spoluzodpovědnosti Evropské komise a členského státu. Tato finanční spoluzodpovědnost ale nenastane, pokud členský stát nedodrží 18měsíční lhůtu k předepsání vrácení. V takovém případě Evropská komise shledává porušení postupu stanoveného v čl. 54 odst. 1 nařízení 1306/2013 a finanční důsledky nese pouze členský stát.

44. Postup vymáhání dotací toliko po provedeném přezkumném řízení právního titulu, na základě kterého byly příjemcům dotace vyplaceny, je v rámci procesních lhůt proto nereálný a bezdůvodný. Fond má pravomoc vést řízení o vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF, předepsat dotaci k vrácení a vytvořit si tak exekuční titul, aby již vyplacené finanční prostředky mohl vymáhat zpět i v případě, kdy příjemce je sám dobrovolně nevrátí.
45. Fond je v pozici smluvní strany veřejnoprávní smlouvy, ale tato pozice nemůže znamenat nemožnost konstatovat neoprávněně vyplacenou dotaci, kterou sám nejenže může, ale musí vymoci zpět. V opačném případě by Fond nemohl splňovat ani akreditační kritéria platební agentury předepsaná ze strany Evropské komise dle přílohy I. nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2022/127 (dříve příloha I. nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) č. 907/2014).
46. Pokud již finanční prostředky byly žadateli vyplaceny, stalo se tak právě na základě určitého právního titulu pro výplatu dotace. V případě Fondu se jedná buď o rozhodnutí o dotaci nebo dohodu o poskytnutí dotace. Dohody jsou dle § 11 odst. 4 zákona o SZIF uzavírány na opatření, jehož součástí je projekt žadatele. V případě projektu dochází k tomu, že je uzavřena dohoda o poskytnutí dotace, ale tato dotace není ihned po uzavření dohody žadateli vyplacena, na rozdíl od rozhodnutí o poskytnutí dotace, kdy po právní moci rozhodnutí o dotaci jsou žadateli bezprostředně zasílány finanční prostředky na jeho účet.
47. Je tomu tak proto, že v rámci projektů žadatel musí i po uzavření dohody o poskytnutí dotace dodržet další podmínky pro to, aby mu byla dotace skutečně vyplacena. V případě rozhodnutí o poskytnutí dotace žadatel plní podmínky již ke dni vydání rozhodnutí. Tento časový rozdíl okamžiku samotné výplaty dotace však nemůže činit rozdíl v postupu Fondu pro vymáhání dotací zpět v případě neoprávněně vyplacených dotací.
48. Podstatou věci je spor o plnění podmínek podle § 4c zákona o střetu zájmů, ve spojení s čl. 61 nařízení č. 2018/1046, jejichž nesplnění bylo konstatováno Evropskou komisí po provedeném auditním šetření.
49. Žalovaný za podstatu věci považuje to, že po ukončení Auditů byl příspěvek Evropské unie k předmětnému projektu žalobkyně odejmut, neboť projekt není pro rozpor s předpisy upravujícími střet zájmů způsobilý pro příspěvek Evropské unie. Fond proto vůči žalobkyni přistoupil ke zpětnému vymáhání dotace tak, aby nepříznivý důsledek finančního vyloučení nedopadl do českých veřejných rozpočtů.
50. Žalovaný respektuje závěry a výsledek Auditů, které ověřil v obsahu statutů svěřenských fondů, že v případě žalobkyně nejsou dodrženy podmínky podle § 4c zákona o střetu zájmů, ve spojení s čl. 61 nařízení 2018/1046. Potvrdil proto i výrok Fondu k uložení povinnosti žalobkyni poskytnutou dotaci Fondu vrátit a tím záměr nenahradit příspěvek

EZFRV vnitrostátním financováním. Vzhledem k tomu je daný projekt nezpůsobilý pro financování jak ze strany Evropské unie z části 49,5 %, tak v části 50,5 % z národních zdrojů, neboť žalobkyně nemůže být z části způsobilá a z části nezpůsobilá pro výplatu totožné dotace. Žalovaný v této souvislosti odkazuje rovněž na bod 41. napadeného rozhodnutí.

51. Jako zcela irelevantní pro dané řízení o vrácení dotace vůči žalobkyni žalovaný dále vnímá diskusi, kterou s Evropskou komisí vedly české orgány v rámci auditního šetření k otázce aplikace § 4c zákona o střetu zájmů na dotace poskytované Fondem. Fond ani žalovaný žalobkyni nikdy neposkytl výslovné konkrétní ujištění o splnění podmínek § 4c zákona o střetu zájmů, ve spojení s čl. 61 nařízení 2018/1046. Uzavření Dohody nelze považovat za poskytnutí takového výslovného ujištění. Za dodržení podmínek dotace je odpovědný její příjemce, nikoliv poskytovatel (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012, č.j. 1 Afs 15/2012-38 či č.j. 8 Afs 165/2018-4 ze dne 4. 1. 2019).
52. Stejně tak, jestliže žalovaný plně akceptuje auditní závěry, je přesvědčen, že použití citací z Formálního sdělení k popisu rozhodných skutečností a právního posouzení nemůže představovat vadu řízení, pro kterou by mělo být napadené rozhodnutí zrušeno.
53. Žalovaný v napadeném rozhodnutí přisvědčuje postoji Fondu a stanovisku Evropské komise, že ust. § 4c zákona o střetu zájmů dopadá rovněž na dotace poskytované Fondem, a to zejména s ohledem na jeho smysl a účel neposkytovat dotace společností, ve kterých může rozhodující vliv uplatňovat veřejný funkcionář podle § 2c odst. 1 zákona o střetu zájmů - viz odůvodnění rozhodnutí Fondu o vrácení dotace a na body 45. - 47. napadeného rozhodnutí.
54. Posouzení těchto podmínek závisí především na obsahu statutů svěřenských fondů AB private trust I., svěřenský fond, IČO: 07197233 a AB private trust II., svěřenský fond, IČO: 07197268. Žalobkyně je společností ze skupiny AGROFERT, a.s., se sídlem Pyšelská 2327/2, 149 00 Praha 4, IČO: 26185610 (dále též „společnost AGROFERT, a.s.“). Veškeré akcie společnosti AGROFERT, a.s., s nimiž je spojeno hlasovací právo, jsou ode dne 3. 2. 2017 vloženy do uvedených svěřenských fondů. Zakladatel a jediným obmyšleným obou svěřenských fondů je Ing. A. B.
55. Ovládající osobou může být i svěřenský fond (viz bod 52. napadeného rozhodnutí). Z obsahu statutů pak vyplývají skutečnosti, které umožňují/umožňovaly Ing. A. B., jako veřejnému funkcionáři podle § 2c odst. 1 zákona o střetu zájmů ke dni uzavření dohody a v době poskytnutí dotace, nadále vykonávat prostřednictvím svěřenských fondů nepřímo rozhodující vliv na společnost AGROFERT, a.s. ve smyslu § 74 odst. 1 zákona č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), ve znění pozdějších předpisů.
56. Ing. A. B. sice nemá formálně práva k akciím vložených do svěřenských fondů, má však možnost zasahovat do složení orgánů svěřenských fondů, které formální práva k akciím mají, tj. svěřenský správce a rada protektorů, má právo na potřebné informace, a může se sám stát druhým svěřenským správcem.
57. Důkazy předložené žalobkyní (zápisy z valných hromad společnosti AGROFERT, a.s., výroční zprávy) výše uvedenou faktickou možnost nepřímého rozhodující vlivu Ing. A. B. nerozpovídají. Prokazují, že svěřenská správní vykonávají běžné pravomoci, které jim statuty svěřenských fondů umožňují, resp. ve kterých je neomezuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

III.

Posouzení žaloby

58. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (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.).
59. Soud než může vůbec přistoupit k přezkoumání správnosti závěrů žalobou napadeného rozhodnutí, si musí nejdříve položit otázku, zda žalobou napadené rozhodnutí jakožto rozhodnutí vydané odvolacím orgánem, jehož úkolem není pouze přezkoumat závěry rozhodnutí prvostupňového, ale hlavně vypořádat odvolací námitky účastníka, se s těmito námitkami skutečně vypořádalo. Pouze takové rozhodnutí je možno podrobit soudnímu přezkumu na základě žalobních námitek, které budou polemizovat s vypořádáním odvolacích námitek, resp. přinesou kvalifikovanou oponenturu s tímto vypořádáním.
60. Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů tehdy, jestliže správní orgán neuvede žádné konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2006, č. j. 2 As 37/2006 - 63, č. 1112/2007 Sb. NSS), nevypořádá se se všemi odvolacími námitkami (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 12. 2008, č. j. 8 Afs 66/2008 - 71), či neuvede důvody, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, č. 689/2005 Sb. NSS).
61. V žalobou napadeném rozhodnutí se uvádí:

31. *Výstupy Auditů k pravidlům týkajícím se střetu zájmů jsou bezpochyby relevantní pro postup Fondu v rámci řízení o vrácení Dotace. Komise se zabývala obecně otázkou, zda společnosti ze skupiny AGROFERT mohou být příjemci dotací z EZFRV s ohledem na § 4c zákona o střetu zájmů a čl. 61 Nařízení 2018/1046.*

34. *Fond dále rovněž uvedl, z jakých důvodů přistoupil k zahájení řízení o vrácení Dotace, a to s odkazem na § 11a zákona o SZIF, podle kterého 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, a ustanovení čl. 54 a 63 Nařízení 1306/2013 a čl. 35 odst. 1 Nařízení 640/2014, které doplňuje Nařízení 1306/2013. Byť v zákoně o SZIF, ve znění po 1. 1. 2023, je odkazováno v poznámce pod čarou na nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2016, o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013, které je aplikováno v rámci nové společné zemědělské politiky pro roky 2023–2027, je třeba upozornit na jeho závěrečné ustanovení v čl. 104 odst. 1 písm. a) bod iv), dle kterého se ustanovení čl. 54 i 63 Nařízení 1306/2013 nadále použijí, pokud jde o EZFRV, ve vztahu k výdajům vynaloženým příjemci a platbám provedeným platební agenturou v rámci provádění programů rozvoje venkova podle nařízení (EU) č. 1305/2013. Dohoda byla uzavřena podle Nařízení 1305/2013.*

35. *V souladu s čl. 63 odst. 1 Nařízení 1306/2013 pak zjistí-li se, že příjemce nesplňuje kritéria způsobilosti, závazky nebo jiné povinnosti týkající se podmínek pro poskytování podpory stanovených v právních předpisech v odvětví zemědělství, podpora se nevyplatí nebo se zcela*

nebo zčásti odejme. Kritérium způsobilosti příjemce je, jak bylo výše uvedeno, předmětem správní kontroly podle Nařízení 809/2014.

62. Ze shora uvedených pasáží lze seznat, že pro rozhodnutí věci jsou důležitá následující ustanovení zákona:
63. Ust. § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, nazvaném „Vrácení dotace a penále“, v jehož v odst. 1 je uvedeno:

„V případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu Evropské unie²²⁾ a podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.“
64. V ustanovení § 4c zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů ve znění do 31. 12. 2023, se uvádí:

„Je zakázáno poskytnout dotaci podle právního předpisu upravujícího rozpočtová pravidla¹⁴⁾ nebo investiční pobídku podle právního předpisu upravujícího investiční pobídky¹⁵⁾ obchodní společnosti, ve které veřejný funkcionář uvedený v § 2 odst. 1 písm. c) nebo jím ovládaná osoba vlastní podíl představující alespoň 25 % účasti společníka v obchodní společnosti.“
65. V poznámce pod čarou je uvedeno:

14) Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.
66. Soud se proto nejdříve zaměřil na žalobní námitku, kterou žalobkyně namítá, že se žalovaný s jejími odvolacími námitkami vůbec nebo nedostatečně vypořádal.
67. První taková námitka má podle žalobkyně spočívat ve tvrzení, že ačkoliv bylo první prvostupňové rozhodnutí Fondu zrušeno z důvodu nedostatečného vymezení předmětu řízení, v pořadí druhé rozhodnutí bylo vydáno v řízení, jehož předmět byl vymezen stejně nedostatečně, avšak tentokrát odvolací orgán takový postup potvrdil.
68. V žalobou napadeném rozhodnutí žalovaný k námitce týkající se předmětu řízení, kromě zopakování důvodů pro zahájení řízení o vrácení dotace uvedených v odvoláním napadeného prvostupňového rozhodnutí ve shora citovaných bodech 34 a 35 v rámci odvolání, uvedl pouze:

„Auditní výstupy jsou součástí správního spisu a odvolatel se k nim mohl vyjádřit před vydáním Napadeného rozhodnutí. Z podaných vyjádření je evidentní, že odvolatel rozumí vymezení předmětu řízení o vrácení Dotace. Stanoviska členských států v průběhu auditních šetření jsou běžně součástí závěrečných auditních zpráv a Souhrnné zprávy, neboť se jedná o popis pozic a argumentace členského státu a Komise.“
69. Soud souhlasí, že takové vypořádání odvolací námitky je nedostatečné. Není úlohou soudu nahrazovat závěry žalovaného, proč shledal první vymezení předmětu řízení za nedostatečné a proč následně shledal druhé vymezení předmětu řízení za dostatečné. Rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.
70. Další podle žalobkyně nevypořádanou námitkou bylo, že neoprávněnost dané dotace nebyla prokazována, ale byla Fondem i žalobkyní toliko presumována s odkazem na závěry Auditů.
71. Soud s tímto závěrem rovněž souhlasí s tím, že bylo na Fondu, aby uvedl, z jakých důvodů má za to, že dotace byla vyplacena neoprávněně, ačkoliv žalobkyně namítala, že dotace byla vyplacena na základě dohody o poskytnutí dotace, která nebyla zneplatněna, ani

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zrušena. Fond ani žalovaný také neuvedli, jakou povinnost vyplývající z Dohody nebo z právního předpisu žalobkyně porušila.

72. Rozhodnutí Fondu i žalovaného se těmito námitkám opětovně vyhnula, pouze opět zopakovala závěry Auditů a dalších dokumentů orgánů EU:

„Fond proto nikterak nepochybil, jestliže ohledně skutečností rozhodných pro posouzení způsobilosti příjemce, tedy otázky významné pro posouzení oprávněnosti poskytnutí Dotace, vycházel z Formálního sdělení, Souhrnné zprávy a Prováděcího rozhodnutí. Zejména Formální sdělení, jehož části Fond v odůvodnění Napadeného rozhodnutí cituje, a Souhrnná zpráva obsahují podrobný popis rozhodných skutečností zjištěných útvary Komise a jejich právní posouzení.“

73. Soud v tomto ohledu musí souhlasit se žalobkyní, že pro závěr, že dotace byla vyplacena neoprávněně, nestačí konstatování, že žalobkyně nebyla způsobilým žadatelem. Bylo úkolem Fondu vymezit, co znamená pojem „neoprávněná platba dotace“. Rovněž na tento úkol Fond i žalovaný zcela rezignoval. Oba se pouze dovolávají závěrů Auditů ohledně nezpůsobilosti žalobkyně jako příjemce dotace. Žalobkyně má pravdu, že tento závěr je prvním krokem, v jehož důsledku lze dojít k závěru, že Fond porušil zákaz uvedený v ust. § 4c, tedy že poskytl dotaci někomu, koho shledal Audit nezpůsobilým, což byl zřejmě důvod, proč Komise ve svém rozhodnutí nařídila vrácení finančních prostředků, kterými byla dotace financována z EU do rozpočtu EU. Žalovaný však nerozvedl další kroky, které by vedly k závěru, že dotace byla vyplacena neoprávněně, ačkoliv byla vyplacena na základě platné Dohody. Soud souhlasí se žalobkyní, že takové vypořádání její námitky není dostatečné, o to víc, když sám žalovaný se závěry Auditů nesouhlasil. Jeho rozhodnutí se tak jeví po právu jako rozporuplné. Není úlohou soudu v tomto směru závěry žalovaného doplňovat, pouze je přezkoumat na základě žalobních námitek.
74. Obdobné se týká vypořádání námitek žalobkyně směřujících do závěrů Auditů. Rozhodnutí Fondu a rovněž rozhodnutí žalovaného zcela postrádá jejich vypořádání, snad kromě vypořádání otázky rozšiřujícího výkladu ust. § 4c ohledně toho, že toto ustanovení dopadá i na dotace vyplacené dle jiného zákona než zákona o rozpočtových pravidlech.
75. Soud proto souhlasí se žalobkyní, že vrácení dotace nelze odůvodnit pouze závěry Auditů, aniž by žalovaný vypořádal námitky žalobkyně a uvedl k nim vlastní úvahy, o to víc, když sám žalovaný se závěry Auditů vyslovil nesouhlas.
76. Soud rovněž souhlasí se žalobkyní, že otázka souladu vyplacení těchto dotací ze strany Fondu s předpisy EU je jedna věc, ovšem otázka porušení právních povinností žalobkyně je věc druhá. Odkaz žalovaného na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012 č.j. 1 Afs 15/2012-38 či č.j. 8 Afs 165/2018-4 ze dne 4. 1. 2019, s tím, že *za dodržení podmínek dotace je odpovědný její příjemce, nikoliv poskytovatel*, je dle soudu rovněž nepřipadný, jelikož NSS dospěl v posledně uvedeném rozsudku v bodě 13 k tomuto závěru: *„Za dodržení podmínek dotace je odpovědný stěžovatel, jak plyne z bodu VII. odst. 3 písm. a) Dohody. Ke stejnému závěru dospěla i judikatura (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 Afs 15/2012-38). Domáhat se legitimního očekávání by stěžovatel mohl jen v případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany správních orgánů. To v projednávané věci nenastalo, a stěžovatel to ani nenamítl. Uzavření Dohody v době, kdy porušení podmínek mohl Fond zjistit, nelze považovat za poskytnutí těchto ujištění (obdobně rozsudek Soudního dvora EU ze dne 21. 12. 2011, věc C-465/10). V kapitole 3. písm. k) části A Pravidel se uvádí, že nárok na dotaci vzniká žadateli při jejím podpisu jen za splnění podmínek Dohody a Pravidel. Ty však, jak bylo*

uvedeno výše, stěžovatel nedodržel. Stěžovatel tedy neměl legitimní očekávání; kasační námitka není důvodná.“

77. Dále se v bodě 14 uvádí: „Stěžovateli nebyla vyplacena dotace, protože nedodržel podmínky Dohody a Pravidel; nebyl trestán pokutou, kterou by musel uhradit z vlastních zdrojů. Za porušení kapitoly 8. odst. 3 části B Pravidel a rovněž kapitoly 4. písm. a) části A Pravidel následuje dle výslovného znění Pravidel „sankce C“.
78. Ve shora citované věci tak bylo konstatováno porušení Dohody a Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007 – 2013 pro 20. kolo příjmu žádostí, samotná Dohoda zpochybněna nebyla.
79. Fond ani žalovaný však ve svých rozhodnutích neuvádějí, že žalobkyně porušila Dohodu o poskytnutí dotace nebo Pravidla pro poskytnutí dotace. Tato úvaha je o to víc potřebná, když podle všeho v době podepsání Dohody o dotaci sám Fond i žalovaný ustanovení § 4c vykládali tak, že se na dotaci vyplacenou žalobkyni nevztahovalo.
80. Je proto zcela legitimní námitkou žalobkyně, nakolik ji může být dotace jako neoprávněná odejmuta, když k závěru o nezpůsobilosti žalobkyně jako příjemce dotace v době uzavření dohody o dotaci Fond sám ani žalovaný nedospěl. V rozhodnutí tento závěr není nikterak rozveden, pouze se v něm opakovaně odkazuje na závěry Auditů, se kterými oba zpočátku sice nesouhlasili, následně však žaloba k SDEU proti těmto závěrům převzatým do Prováděcího rozhodnutí podána nebyla. Důsledkem pak skutečně je, že Česká republika musí finanční prostředky z EU použité na tuto dotaci vrátit do rozpočtu EU. Soud sice shledává do určité míry rovněž legitimní snahu žalovaného tuto ztrátu z rozpočtu pokrýt tím, že ji má zaplatit tento příjemce prohlášený *ex post* za nezpůsobilého, a nikoliv daňový poplatník. Na druhou stranu však nutno tento krok odůvodnit a uvést, na základě čeho, tedy jakého právního předpisu je vrácení požadováno. Závěr, že vyplacení dotace bylo neoprávněné, jelikož jej neoprávněným shledal Audit, aniž by se Fond potažmo žalovaný vypořádali s námitkami žalobkyně do závěrů Auditů, neobstojí. Není přitom úlohou soudu tyto úvahy za správní orgán doplňovat.
81. Žalovaný se tak bude muset rovněž vypořádat i s námitkou žalobkyně, že žalobkyně je nucena vracet plnění z existující smlouvy jen z důvodu, že žalovaný přišel *ex post* na to, že dohodu neměl vůbec uzavírat. Soud rovněž nemůže tyto úvahy za Fond, resp. za žalovaného doplňovat.
82. Žalovaný se rovněž nesprávně vypořádal s námitkou žalobkyně, že *Fond nemůže vycházet z toho, že Dohoda byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, dokud nebude takový závěr konstatován v přezkumném řízení o souladu veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy (s odkazem na rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 17 A 42/2022-74 ze dne 23. 1. 2023).*
83. K povaze dohody o poskytnutí dotace se vyjádřil Nejvyšší správní soud ve shora citovaném rozsudku ze dne 4. 1. 2019, č.j. 8 Afs 165/2018-4, ve kterém odkázal na správní řád, když uvedl:

„Dohoda, kterou stěžovatel podepsal, je veřejnoprávní smlouvou, jejíž režim je ovládán předpisy veřejného práva (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 58/2007-56). Posuzování účinků projevu vůle účastníka při uzavírání veřejnoprávní smlouvy musí vycházet ze základních zásad zakotvených v soukromoprávních kodexech, jež našly svůj odraz v ustanoveních o základních obsahových náležitostech veřejnoprávních smluv a o základních

pravidlech jejich výkladu, zejména pak v § 159 spr. ř. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 2 Afs 23/2016-34).

84. Rovněž městský soud ve svém rozsudku ze dne 24. 6. 2024 č.j. 18 A 12/2023- 155, v bodě 61 uvádí:

„Soud tedy musel vyjít z charakteru dotace, o kterou v řízení jde. Poskytovaná investiční dotace podle zákona o SZIF je obdobně jako v případě dotací podle § 14 odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech dotací nenárokovou. Nemá-li žadatel o dotaci právní nárok na její poskytnutí, nemůže její poskytnutí legitimně očekávat – nárok na poskytnutí dotace vzniká až uzavřením dohody o poskytnutí dotace, do té doby má poskytovatel dotace „široký prostor pro uvážení, komu, za jakých podmínek a zda vůbec dotaci poskytne“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS z 30. 9. 2015, č. j. 9 Ads 83/2014 - 46, č. 3324/2016 Sb. NSS).“

85. Dle ust. § 165 odst. 1 správního řádu, soulad veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy lze přezkoumat z moci úřední. Strana veřejnoprávní smlouvy, která není správním orgánem, může dát podnět k provedení přezkumného řízení do 30 dnů ode dne, kdy se o důvodu zahájení přezkumného řízení dozvěděla.
86. Dle jeho odst. 2 veřejnoprávní smlouvu, která byla uzavřena v rozporu s právními předpisy, správní orgán zruší.
87. Soud má tedy za to, že pokud Fond nedospěl k závěru o porušení ustanovení Dohody o dotaci, ale explicitně k tomu, že Dohoda byla uzavřena v rozporu s předpisy EU, měl iniciovat zahájení přezkumného řízení.
88. Žalovaný k této námitce žalobkyně uvedl: *„Řízení o vrácení dotace je naprosto samostatným řízením vycházejícím z § 11a zákona o SZIF pro případy, kdy již k vyplacení neoprávněně poskytnutých dotací došlo a příjemci je předepisována povinnost vrátit je zpět, a to včetně případného penále při nedodržení lhůt pro jejich vrácení. Dotčený soulad vyplacené dotace s právními předpisy je pak řešen právě v řízení o vrácení dotace. Pro úplnost Ministerstvo dodává, že rovněž v Dohodě je v čl. XI. odst. 4 uvedeno: V případě nedodržení příslušných podmínek Pravidel nebo zjištění neoprávněného čerpání dotace bude zahájeno vymáhání dlužné částky a případného penále v souladu s platnou právní úpravou (podle zákona o SZIF a nařízení 809/2014).“*
89. Fond ani žalovaný však neuvedli, o jaké nedodržení příslušných podmínek Pravidel se jedná. Soud má taky za to, že pokud byla dotace čerpána na základě platné dohody, byla čerpána oprávněně. Proto shora uvedené odůvodnění neobstojí. Rozhodnutí o vrácení vyplacené dotace musí předcházet zrušení dohody, a tedy přezkumné řízení dle § 165 správního řádu, ve kterém právě a pouze může ke zrušení veřejnoprávní smlouvy dojít.
90. K tomuto závěru soud vede i novela ust. § 4c do zákona, provedená zákonem č. 253/2023, který vložil do tohoto ustanovení věty: *„To neplatí pro poskytnutí dotace, na kterou má žadatel při splnění podmínek stanovených právním předpisem právní nárok. Smlouva o poskytnutí dotace nebo investiční pobídky uzavřená v rozporu s tímto ustanovením je neplatná; k neplatnosti soud přihlédne i bez návrhu.“*
91. Pokud by zákonodárce měl za to, že pro vrácení dotace stačí konstatování nezpůsobilosti příjemce ve smyslu ust. čl. 63 odst. 1 Nařízení 1306/2013, aniž by dohoda o poskytnutí dotace byla zrušena v přezkumném řízení, nedával by do ust. § 4c tuto větu. Tento zákon však nabývá účinnosti až dnem 1. 1. 2024, takže se na tuto věc nevztahuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

92. Soud tedy souhlasí se žalobkyní, že i v tomto případě mělo být zahájeno přezkumné řízení dle § 165 správního řádu a až na základě konstatování nesouladu této veřejnoprávní smlouvy s právními předpisy a jejím zrušení z tohoto důvodu mohla být konstatována neoprávněnost platby dotace.
93. Přímá aplikace ust. čl. 63 nařízení odst. 1 Nařízení 1306/2013 v tomto případě dle soudu nemá místo, právě s ohledem na uzavřenou Dohodu. Rovněž tato dohoda byla uzavřena dle tohoto Nařízení, jak žalovaný uvádí ve svém rozhodnutí, a k vyplacení dotace došlo na základě Dohody a nikoliv přímou aplikací nějakého nařízení. Žalovaný se proto existencí této dohody v řízení musí zabývat.
94. Soud rovněž nesouhlasí v tomto směru ani s argumentací žalovaného, který se totiž v závěru této argumentace dovolává závěru Městského soudu v Praze, když uvádí, že *závěr, že § 11a odst. 1 zákona o SZIF výslovně předpokládá zahájení řízení o vrácení dotace Fondem v případě neoprávněné platby dotace na základě již uzavřené dohody jako předpokládaný stanovený postup, potvrzuje jednoznačně i ustálená rozhodovací praxe Městského soudu v Praze (např. rozsudek ze dne 24. 2. 2021 č. j. 15 A 42/2019–80, zejména bod 33. odůvodnění).*
95. V tomto rozsudku, jehož předmětem bylo rozhodnutí o zastavení sporného řízení ze smlouvy z důvodu zjevné nepřípustnosti návrhu na zahájení řízení ve smyslu § 66 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v rozhodném znění (dále jen „správní řád“), jelikož celá dotace již byla vyplacena, je však uvedeno: *„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. K tomu soud dodává, že žalobce není zkrácen na svém veřejném subjektivním právu namítat rozhodné skutečnosti tím, že sporné řízení bylo v případě již vyplacené dotace zastaveno a ve věci bude zahájeno řízení o vrácení dotace. Svou obranu může plně uplatnit v řízení o vrácení vyplacené dotace.“*
96. Soud tak má za to, že se jedná o jiný případ a na tuto věc není tento rozsudek přílehlavý. Žalovaným odkazovaný rozsudek totiž řeší vztah sporného řízení ze smlouvy a řízení dle ust. § 11a odst. 1 zák. o SZIF, a to za situace, že smlouva samotná není zpochybněna, šlo pouze o posouzení jejího plnění (porušení kapitoly 8, bodu 4 Pravidel, tedy že projekt musí splňovat účel a rozsah opatření/záměru).
97. V projednávaném případě však jde o to, nakolik lze zahájit řízení dle § 11a odst. 1 zák. o SZIF, za situace, že je zde platná veřejnoprávní smlouva.
98. Soud má za to, že předběžnou otázkou i v tomto případě, jak bylo konstatováno v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 1. 2023, č.j. 17 A 42/2022-74, je otázka způsobilosti žalobkyně jako příjemce dotace, od které se odvíjí otázka, nakolik mohla žalobkyně vůbec Dohodu o poskytnutí dotace uzavřít.
99. V tomto rozsudku se pak uvádí: *„Soud dospěl k závěru, že žalovaný nedisponuje pravomocí řešit ve sporném řízení otázku způsobilosti žalobce jako příjemce dotace, ani nemůže zamítnout návrh iniciující sporné řízení s tím, že se tato otázka musí nejprve vyřešit. Posuzování této otázky spadá do oblasti posuzování zákonnosti veřejnoprávní smlouvy. Pokud se žalovaný hodlal zabývat posuzováním zákonnosti veřejnoprávní smlouvy, k čemuž má podle § 165 odst. 5 správního řádu kompetenci, měl tak učinit procesně korektním způsobem.“*

100. Soud má proto za to, že za situace, že řízení, které vydání žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo, nepředcházelo-li mu přezkumné řízení dle ust. § 165 správního řádu, tak bylo stíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí.
101. Soud trvá na tom, že právě v řízení dle ust. § 165 správního řádu přezkoumávající Dohodu o poskytnutí dotace, budou muset být vypořádány všechny námitky žalobkyně týkající se závěru o její nezpůsobilosti být příjemcem dotace, a bylo by předčasné je v tomto rozsudku vypořádávat.
102. Co se týče poslední žalobní námitky, namítající nestrannost rozhodujících osob, soud s ohledem na shora uvedenou povinnost zahájit přezkumné řízení, dopěl k závěru, že tuto námitku rovněž považuje za předčasnou, a proto se s ní nemůže vypořádat.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

103. Jelikož soud dospěl k závěru, že vydání prvostupňového rozhodnutí mělo předcházet zrušení veřejnoprávní smlouvy a rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné z důvodu nevypořádání se s řadou odvolacích námitek, zrušil napadené rozhodnutí dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a dle ust. § 78 odst. 3 i prvostupňové rozhodnutí Fondu. Dále soud vrátil věc dle § 78 odst. 4 s. ř. s. žalovanému k dalšímu řízení, ve kterém bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.), tedy bude vycházet z toho, že musí být zahájeno přezkumné řízení ve smyslu ust. § 165 odst. 1 správního řádu, ve kterém budou důkladně vypořádány všechny námitky žalobkyně.
104. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byla žalobkyně ve věci zcela úspěšná, uložil soud žalovanému zaplatit ji náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátkou, které náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze tří úkonů právní služby, které soud považoval za účelně vynaložené náklady (převzetí a příprava zastoupení, žaloba a účast na jednání s tím, že další podání žalobkyně pouze rozvíjejí její argumentaci, což mohla žalobkyně uvést již v žalobě nebo upozorňují na rozsudky vydané zdejším soudem, což mohla žalobkyně učinit při jednání) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 2 142 Kč. Celkem náklady řízení činí 15 342 Kč.

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.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

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

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

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

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

Praha 13. listopadu 2024

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.