



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **HBL farmy s. r. o.**, se sídlem ul. 5. května 649, Klatovy, zast. JUDr. Pavlem Kosnarem, advokátem se sídlem Veleslavínova 363/35, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zemědělství ze dne 23. 5. 2023 čj. MZE-32834/2023-11181, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2023, čj. 14 A 122/2023-30,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobkyně **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

[1] Předmětem soudního přezkum v dané věci je rozhodnutí o odnětí dotace podle § 15 odst. 1 písm. c) zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Žalobkyně v žádostech o dotace uvedla, že patří do kategorie malých a středních podniků, žádost však obsahovala i informaci o tom, že jejím jediným vlastníkem je jiný subjekt. Dotace byla žalobkyni poskytnuta, nicméně žalovaný ji posléze odňal na základě kontroly, podle níž poskytnutí dotace bylo v rozporu s právem EU. Městský soud shledal rozhodnutí o odnětí dotace zákonným, přičemž správnost a přezkoumatelnost takového závěru je předmětem nynějšího kasačního řízení.

I. Vymezení věci

[2] Žalobkyně žádala o poskytnutí dotace v rámci dotačního programu 20.B (zlepšení životních podmínek v chovu drůbeže). Žalovaný rozhodnutími z 30. 11. 2017 a z 11. 12. 2018 žalobkyni na základě toho poskytl dotaci ve výši 2 508 351 Kč (pro rok 2017) a 5 713 256 Kč (pro rok 2018).

[3] Z kontroly provedené Evropskou komisí, Generálním ředitelství pro hospodářskou soutěž, která byla uzavřena dne 7. 7. 2022, vyplynulo, že dotace byly poskytnuty v rozporu s právem EU, neboť žalobkyně nespadá do kategorie mikropodniků, malých a středních podniků. V době podání žádosti byla ve 100% vlastnictví Drůbežářského závodu Klatovy a.s., který je velkým podnikem.

[4] Na základě těchto zjištění žalovaný se žalobkyní zahájil řízení o odnětí dotace dle § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel a uvedené dotace jí odňal rozhodnutím z 6. 3. 2023, sp. zn. MZE-69153/2022-13142, čj. MZE-13885/2023-13142. Současně uložil žalobkyni povinnost dotace vrátit spolu se stanoveným úrokem.

[5] Žalobkyně se proti rozhodnutí žalovaného bránila rozkladem. Připomněla, že na propojení s Drůbežářským závodem Klatovy upozornila již v žádosti, a nejedná se tak o skutečnost, která vyšla najevo až následně. Žalovaný o ní musel vědět již při hodnocení žádosti a měl ji zohlednit. Žalobkyně jednala v dobré víře ve správnost přiznání dotace a nelze jí klást k tíži, že danou skutečnost žalovaný zohlednil až později. Žalovaný jí proto nemůže odejmout dotaci přiznanou za skutkových podmínek známých v době rozhodování o ní. Pokud žalovaný nahlížel na žalobkyni jako na velký podnik, měl žádost zamítnout.

[6] Ministr zemědělství v záhlaví označeným rozhodnutím rozklad zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil. Vyšel z toho, že žalobkyně je z důvodu svého propojení se společností Drůbežářský závod Klatovy tzv. velkým podnikem. Jako velkému podniku by jí bylo možné dotaci přiznat jen za podmínky předložení srovnávacího hypotetického scénáře, který ale nepředložila. Námitku spočívající v dobré víře žalobkyně v zákonnost přiznání dotací nepovažoval za relevantní. Ustanovení § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel řeší pouze objektivní stav neoprávněného přiznání bez ohledu na případné zavinění na straně příjemce. Pokud se nezkoumá zavinění žalobkyně, nezkoumá se ani její případná dobrá víra při přijímání dotace. S odkazem na judikaturu ministr též uvedl, že dobrá víra žadatele v okamžiku přiznání dotace není důvodem, který by znemožňoval rozhodnout o odejmutí dotace pro následně odhalené porušení práva EU. Žalovaný rovněž neměl prostor pro správní uvážení, ve kterém by mohl zohlednit případnou újmu žalobkyně. Rovněž v okamžiku zjištění, že žalobkyně je velkým podnikem, již nebyl prostor pro doplnění žádosti, protože dotace již byly přiznány pro žalobkyni jako malý (střední) podnik. Není tak důvodná ani námitka, že žalovaný měl žalobkyni vyzvat k doplnění hypotetického srovnávacího scénáře.

[7] Žalobkyně napadla rozhodnutí ministra žalobou u Městského soudu v Praze. Především namítla, že ministr vyřídil celé odvolání pouhým odkazem na text rozpočtových pravidel. Rozhodnutí zkracuje žalobkyni na jejím právu svobodně podnikat a na jejích majetkových právech. Žalobkyně přijala dotace v dobré víře, nakládala s nimi a činila navazující ekonomická rozhodnutí. Nyní je nucena tyto finanční prostředky vrátit, a to na

pokračování

základě skutečností, které žalovaný věděl již při udělování dotací. Z jejího pohledu je toto rozhodnutí retroaktivní. Porušuje též ústavní principy právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání i princip právního státu.

[8] Městský soud žalobu shora uvedeným rozsudkem zamítl. Nepovažoval za rozhodující, že žalobkyně v žádosti o dotace uvedla pravdivé údaje, ze kterých bylo zřejmé, že poskytnutí dotací určených pro malý či střední podnik je v daném případě v rozporu s právem EU. Jediným rozhodným kritériem je skutečnost, že dotace byla poskytnuta v rozporu s právem EU a že tato skutečnost byla zjištěna kontrolou provedenou po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace. Ekonomické důsledky rozhodnutí o odnětí dotací na hospodaření žalobkyně nemohou být důvodem, ke kterému by mohl žalovaný v daném řízení přihlédnout. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku, že bylo na žalovaném, aby žalobkyni k doplnění žádosti vyzval. K poskytnutí dotací dochází na základě žádosti. Žalobkyně se označila za malý a střední podnik, a proto se nemůže dovolávat toho, že nebyla upozorněna na neúplnost žádosti v pozici velkého podniku. Podle městského soudu žalovaný neporušil ani žalobkyní uváděné ústavní principy.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[9] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost. Předně namítá, že rozsudek je nepřezkoumatelný. Právní názor městského soudu a odůvodnění toho, proč byla žaloba zamítnuta, je uvedeno v několika málo větách v bodech 17 až 20 rozsudku. Soud si v podstatě vystačil s tím, že jediným rozhodným kritériem je skutečnost, že dotace byla poskytnuta v rozporu s právem EU a že tato skutečnost byla zjištěna kontrolou provedenou po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace. V rozsudku ovšem zcela chybí odůvodnění, proč městský soud neshledal porušení principu právní jistoty a právního státu, důvěry v právo a ochrany nabytých práv a legitimního očekávání. Pouhé konstatování o obecnosti žalobních námitek nemůže obstát. Podle stěžovatelky byla její tvrzení o porušení citovaných principů zcela konkrétní. Některými souvisejícími námitkami (např. ohledně retroaktivity) se nezabýval vůbec.

[10] Stěžovatelka též namítá nezákonnost rozsudku. Nesouhlasí se závěrem, podle něhož k odejmutí dotace došlo na základě kontroly, která zjistila skutečnosti po poskytnutí dotace. Majetková struktura byla žalovanému známa již před poskytnutím dotace. Kontrola nezjistila žádnou novou skutečnost, pouze konstatovala to, co stěžovatelka dokládala již v rámci žádosti. Nebyl tedy dán rozpor s právem EU, který městský soud uvádí jako jediný důvod. Stěžovatelka legitimně očekávala, že její žádost byla řádně posouzena a v době vydání rozhodnutí splňovala potřebné požadavky. Podle stěžovatelky by rozpor mohl nastat pouze v případě, že by v období od rozhodnutí o poskytnutí dotace do doby rozhodnutí o odnětí dotace nastala nějaká změna, pochybení či porušení pravidel a údajů, které stěžovatelka poskytla žalovanému při podání žádosti o dotaci, což se však nestalo. Rozhodnutí o odnětí dotace bylo proto naprosto neočekávatelné a nepředvídatelné. Tím bylo porušeno právo stěžovatelky na svobodné podnikání a v konečném důsledku i princip právního státu. Pokud určitý orgán (zde dokonce ministerstvo) přezkoumá žádost o dotaci na základě určitých skutečností a vyhodnotí ji jako oprávněnou, nemůže následně dotaci, beze změny oněch skutečností, po letech odejmout.

[11] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Neztotožnil se s tím, že by městský soud nedostatečně vypořádal žalobní námitky. Stěžovatelka vznášela námitky týkající se dobré víry a legitimního očekávání v průběhu celého řízení o odnětí dotace a následně i v žalobě, přičemž tyto námitky opakovaně vypořádal nejprve žalovaný (resp. ministr) a následně i městský soud. Odůvodnění rozsudku je zcela dostačující a odpovídá dosavadní praxi správních soudů. Podstatné je, že jsou v něm uvedeny skutečnosti a úvahy, které soud k jeho závěru vedly. Sama stěžovatelka ostatně celou svou argumentaci postavila v podstatě jen na námitce spočívající v údajném porušení zásady legitimního očekávání. Tato námitka byla řádně a přezkoumatelně vypořádána. V podrobnostech žalovaný odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku, která má z logiky postupu kasačního přezkumu před posouzením věcných závěrů přednost. V tomto ohledu lze úvodem připomenout, že dle konstantní judikatury se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje mimo jiné takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky; dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené (například rozsudky NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005-298, č. 1119/2007 Sb. NSS, či ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS). K tomu je nicméně třeba dodat, že k rušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je třeba přistupovat obezřetně. Není totiž porušením práva na spravedlivý proces, jestliže soud nebuduje vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná (například nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2009, sp. zn. III. ÚS 989/08, nebo rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2015, čj. 8 Afs 71/2012-161).

[15] Stěžovatelka v nynější věci vytýká městskému soudu nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku jako takového s tím, že jej odůvodnil pouze „v několika málo větách“. Vedle toho pak již zcela konkrétně poukazuje na to, že se městský soud nijak nevypořádal především s její argumentací týkající se v žalobě zmiňovaného porušení právních principů.

[16] K otázce přezkoumatelnosti napadeného rozsudku Nejvyšší správní soud předně ve shodě se žalovaným i výše odkazovanou judikaturou považuje za vhodné zdůraznit, že (ne)dostatečnost odůvodnění nelze hodnotit pouze na základě jeho rozsahu. Podstatné vždy je, zda argumentace soudu představuje odpovídající reakci na podstatu uplatněné žalobní argumentace a účastníkům řízení je (i z hlediska případného podání kasační stížnosti) zřejmé, jak se soud s jejich argumentací vypořádal. Jde-li o porušení stěžovatelkou zmiňovaných

pokračování

právních principů, k těm se městský soud vyjádřil v bodě 20 napadeného rozsudku. Poukázal zde jednak na to, že tvrzení stěžovatelky ve vztahu k porušení uvedených principů se nesla jen v obecné rovině, k čemuž dodal, že neshledal, že by rozhodnutí žalovaného tyto principy porušovalo.

[17] Nejvyšší správní soud má v návaznosti na výše uvedené v dané věci především za to, že stěžovatelkou zmiňované principy (právní jistoty, ochrany důvěry v právo, ochrany nabytých práv, legitimního očekávání a právního státu) představují obecné (ústavní) principy, které v zásadě nejsou argumentačně „samonosné“, nýbrž je třeba je obvykle vázat na nějakou skutkovou situaci, resp. na navazující (doplňující) právní argumentaci. Právě tak tomu bylo i v případě nyní projednávané věci stěžovatelky, která porušení uvedených principů spatřuje v tom, že žalovaný její žádosti o dotaci bez námitek vyhověl (a dotaci vyplatil) a až následně dotaci odňal z důvodu, který byl žalovanému znám již v době rozhodování o přiznání dotace. Právě to představuje samotnou podstatu argumentace stěžovatelky, k níž se však městský soud v napadeném rozsudku vyjádřil dostatečně. V tomto směru jednoznačně konstatoval, že s ohledem na znění § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel je v dané věci rozhodující (představuje jeho slovy „jediné rozhodovací kritérium“), že dotace byla poskytnuta v rozporu s právem EU a tato skutečnost byla zjištěna kontrolou provedenou po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace (viz bod 17 napadeného rozsudku). Jak přitom plyne ze shora již odkazované judikatury, požadavek na přezkoumatelnost soudního rozhodnutí nelze vykládat tak, že je povinností soudu reagovat na každou dílčí námitku žalobce (žalobkyně) a dopodrobna ji vypořádávat. Jistě by i v nynější věci bylo vhodnější, pokud by městský soud své závěry o tom, že zde porušení stěžovatelkou uvedených principů neshledal, odůvodnil podrobněji, resp. poukázal na to, že jeho závěry lze vztáhnout na všechny odkazované principy (např. i stěžovatelkou zmiňovaný zákaz retroaktivity). Pokud tak ovšem učinil dílem obecně a dílem implicitně s odkazem na výslovné znění zákona, nemůže to být bez dalšího důvod pro zrušení napadeného rozsudku pro jeho nepřezkoumatelnost.

[18] Ve vztahu ke stěžovatelkou v kasační stížnosti opětovně zmiňovaným principům pak lze v obecné rovině dodat, že k těmto základním principům nepochybně přihlíží již zákonodárce v rámci přijímání určité právní úpravy. Pokud pak soud právní úpravu aplikuje a vyjde z výslovného znění zákona, které je podle něj pro posouzení dané věci rozhodující, není nezbytně nutné, aby vždy sám podrobně odůvodňoval hodnocení dané právní úpravy z hlediska její souladnosti s rozličnými právními principy. Lze tedy uzavřít, že s ohledem na výše uvedené proto Nejvyšší správní soud daný okruh kasačních námitek neshledal důvodným.

[19] Jde-li pak o samotné věcné posouzení, zde stěžovatelka zpochybňuje závěry napadeného rozsudku v tom smyslu, že její majetková struktura byla žalovanému známa již před poskytnutím dotace, přičemž kontrola nezjistila žádnou novou skutečnost. V tomto ohledu je třeba připustit, že dle správního spisu jsou součástí obou žádostí stěžovatelky o dotace též její čestná prohlášení ve smyslu § 14 odst. 3 písm. e) bod 2. rozpočtových pravidel, která se týkají existence osob s podílem v osobě žadatele (stěžovatelky). Zde stěžovatelka výslovně uvedla, že vlastníkem jejího 100 % podílu je Drůbežářský závod Klatovy. Mezi účastníky pak není sporné, že kontrola ze strany Evropské komise proběhla po rozhodnutí o přiznání dotace, ani že posledně uvedená společnost je tzv. velkým podnikem, za který ovšem stěžovatelka v žádosti neoznačila sama sebe.

[20] Relevantní právní úpravu pro posouzení dané věci představuje již shora vícekrát zmiňovaný § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel, podle něhož *řízení o odnětí dotace nebo návratné finanční výpomoci může poskytovatel zahájit, došlo-li po vydání rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci ke zjištění, že rozhodnutí o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci bylo vydáno v rozporu se zákonem nebo právem Evropské unie.*

[21] Pokud jde o zákonnost závěrů napadeného rozsudku ve vztahu k použití citovaného ustanovení, má stěžovatelka předně za to, že by mělo být použito nikoliv v jejím případě, ale v situaci, kdy by žadatel o dotaci uvedl nepravdy či nedodržel podmínky poskytnutí dotace. Tato argumentace stěžovatelky však přehlíží, že poskytnutí neúplných či nepravdivých údajů je samostatným důvodem zahájení řízení o odnětí dotace [viz § 15 odst. 1 písm. b) rozpočtových pravidel]. Nedodržení podmínek pro poskytnutí dotace pak lze považovat za porušení rozpočtové kázně, které vyvolává jiné právní důsledky a je institutem ze své povahy od odnětí dotace odlišným [viz například § 44 odst. 1 písm. j) rozpočtových pravidel].

[22] Žalobkyně dále svoji kasační argumentaci staví na tom, že dotaci postupem podle shora citovaného ustanovení lze odejmout pouze tehdy, pokud provedená kontrola zjistí jiné skutečnosti (něco jiného), než které byly poskytovateli známy již při poskytnutí dotace. Nejvyšší správní soud má nicméně ve shodě s městským soudem za to, že takový výklad nemá v textu zákona žádnou oporu. Ten je totiž jednoznačně vázán na „zjištění“, k němuž dojde „po vydání rozhodnutí“, nikoliv pouze na zjištění skutečností nastalých po vydání rozhodnutí či na jejich změnu. Pokud tedy městský soud své závěry vystavěl právě na takto provedeném výkladu, nelze mu v tomto směru cokoli vyčítat. Jistě je třeba připustit, že podle judikatury Ústavního soudu jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě a je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (náleze ze 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97). I samotný Ústavní soud již však vedle toho výslovně dovodil, že obecné soudy, pokud by záměrně neaplikovaly výslovné znění kogentní normy zákona stanovící určitý postup, se dopouštějí svévole, neboť jim nepřisluší právo „ignorovat“ text zákona (například náleze z 6. 9. 2016, sp. zn. IV. ÚS 378/16). V nynější věci nelze navíc odhlédnout ani od toho, že pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel omezit použití § 15 odst. 1 písm. c) rozpočtových pravidel pouze na situace zmiňované stěžovatelkou, dalo by se tak legislativně-technicky velmi snadno učinit. Zákonodárce však k žádnému takovému omezení v textu zákona nepřistoupil.

[23] Jde-li pak o samotný smysl citovaného ustanovení, resp. institutu odnětí dotace jako takového, lze k tomu v souvislosti s principem legitimního očekávání (který stěžovatelka v kasační stížnosti opětovně zmiňuje) uvést především tolik, že ze samotné podstaty možnosti odnětí určitého práva (přiznání dotace) plyne zásah do práv a očekávání toho, komu bylo právo (zde dotace) přiznáno. Jinak řečeno, pokud by Nejvyšší správní soud akceptoval náhled předestřený stěžovatelkou, pak by to znamenalo, že rozhodnutím jednou přiznaná dotace (byť v rozporu se zákonem či právem EU) by nemohla být beze změny skutkových okolností odňata. Tím by však byl popřen samotný smysl zákonem předpokládané možnosti odnětí dotace. V tomto směru lze odkázat i na existující judikaturu týkající se legitimního očekávání příjemců veřejných podpor v rámci EU, která mimo jiné vychází z toho, že za splnění podmínek dotace jsou odpovědní výlučně jejich příjemci, přičemž zásady legitimního očekávání se nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil

pokračování

zjevného porušení platné právní úpravy (viz například rozsudek NSS ze dne 19. 9. 2012, čj. 1 Afs 59/2012-34, a v jeho bodě 41 odkazovanou judikaturu Soudního dvora EU). Pravidlem je pak u veřejných podpor v rámci EU při nedodržení stanovených podmínek jejich vrácení, přičemž právní úprava v některých oblastech veřejných podpor přímo vychází z toho, že ani není možné, aby příjemcům nebylo v případě porušení podmínek vrácení dotace ukládáno (například rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2024, čj. 5 Afs 293/2023-27, bod 28). Lze ostatně dodat, že možnost správních orgánů zasáhnout do právních poměrů vzešlých z pravomocného správního rozhodnutí v důsledku jeho později zjištěné nezákonnosti, není dána pouze v poměrně specifické oblasti právní regulace poskytování dotací, ale je součástí i obecné úpravy správního řízení (srov. § 94 a násl. správního řádu).

IV. Závěr a náklady řízení

[24] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že žádná z uplatněných kasačních námitek není důvodná, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

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

V Brně 20. ledna 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu