



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudců Mgr. Věry Jachurové a Mgr. Bc. Jana Schneeweise v právní věci

žalobkyně: **Sociální farma s. r. o.**, IČO: 03352269
se sídlem Stružnice 154, Stružnice
zastoupená Mgr. Tomášem Markem, advokátem
se sídlem Praha 6, Na Hutích 661/9
proti

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

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2024 č.j. MZE-43849/2024-14141

takto:

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

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil usnesení Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) č.j. SZIF/2024/0059259 ze dne 13. 3. 2024 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“). Prvoinstančním rozhodnutím bylo zastaveno řízení o Platbu pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními, Základní podporu příjmu pro udržitelnost, Platbu na produkci bílkovinných plodin, Doplnkovou

redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost a Ekoplatbu celofiremní základní pro rok 2023 (dále jen „požadované platby“) v souladu s nařízením vlády č. 83/2023 Sb., o stanovení některých podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům a o změně některých souvisejících nařízení vlády, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení vlády“), vydanému podle § 11 zákona a podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2021/2115, v platném znění.

2. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval, že žalobkyně doručila Fondu dne 11. 5. 2023 jednotnou žádost na výše specifikované požadované platby (dále jen „žádost“). Po posouzení žádosti Fond zjistil, že žalobkyně nesplnila podmínku aktivního zemědělce dle § 4 odst. 2 písm. a), resp. § 4 odst. 5 písm. b) nařízení vlády, neboť spolu s žádostí nedoložila soupis účetních a daňových dokladů. Nedoložení uvedeného soupisu Fond též vyhodnotil jako nedoložení povinné přílohy dle § 11b odst. 4 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (dále jen „zákon o SZIF“). Fond proto postupoval v souladu s § 11d odst. 1 zákona o SZIF a řízení o žádosti podle § 66 odst. 1 písm. h) správního řádu zastavil.
3. K argumentu žalobkyně, že problém je čistě administrativní, žalovaný zdůraznil, že žalobkyně nedodala spolu s žádostí nejen soupis účetních dokladů, ale také účetní doklady samotné. Fond tak nemohl posoudit a ověřit příjmy, které žalobkyně uvedla v žádosti, a tyto správně napárovat dle účetních dokladů a jejich soupisu s údaji z daňového přiznání. Z tohoto důvodu nemohla být provedena správná administrace žádosti a řízení o žádosti bylo správně zastaveno.
4. Žalovaný též podotkl, že žalobkyně si sama vybrala ve III. části pro splnění definice aktivního zemědělce – pro prokázání údajů dle § 4 odst. 2 písm. a) nařízení vlády, doložení daňového přiznání včetně soupisu účetních a daňových dokladů dle § 4 odst. 5 písm. b) nařízení vlády. K námitce, že Fond měl žalobkyni upozornit na dodání příloh, poukázal na znění § 11d odst. 1 zákona o SZIF. Dále konstatoval, že předmětné doklady jsou nedílnou součástí žádosti, a měly tak být doloženy spolu s touto žádostí, nejpozději však do 15. 5. 2023. Žalobkyně pak měla případně možnost žádost dodatečně doplnit do 9. 6. 2024, tj. do 25 kalendářních dnů po termínu 15. 5. v souladu s § 11b odst. 5 zákona o SZIF, avšak za takové pozdní dodání by byla sankcionována.
5. Pokud by si žalobkyně zajistila auditora, musela by všechny potřebné dokumenty auditorovi poskytnout.
6. Na závěr žalovaný dodal, že součástí žádosti je prohlášení žadatele, že se seznámil s podmínkami poskytnutí dotace, o kterou žádá, a současně se podáním žádosti zavazuje dodržovat podmínky dotace, o kterou žádá.
7. Žalobkyně v žalobě v prvním žalobním bodě uvedla, že žalovaný rozhodl tak, že zamítl její odvolání proti usnesení Fondu, které označil datem 13. 3. 2024, přestože tento dokument je datován dnem 18. 1. 2024 a podepsán je dne 19. 1. 2024. Napadeným rozhodnutím tak bylo zamítnuto odvolání proti neexistujícímu usnesení Fondu. Tato skutečnost je dle žalobkyně sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, které lze rovněž považovat za nicotné.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

8. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně uvedla, že v této věci je aplikovatelná judikatura týkající se přepjatého formalismu, povinnosti postupovat přiměřeně a správní úvahou dále uvedeným způsobem, a to s případnou eventualitou neústavnosti aplikovaného ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF. Žalovaný nepostupoval právně správně, pokud vyhodnotil, že zastavení řízení byla jediná možnost, jak mohl Fond postupovat. Dle názoru žalobkyně byl i zde prostor pro správní uvážení a pro odstranění zjevné nesprávnosti za pomoci obecných zásad správního řádu.
9. Žalobkyně zdůraznila, že od roku 2014, kdy převzala společnost, nikdy neměla jiné než zemědělské aktivity, zejména extenzivní chov masného skotu, pěstování BIO osiv a údržbu krajiny v režimu dle AENVI, čemuž odpovídá i do spisu dodaný výkaz za rok 2022. Žalobkyně tedy aktivním zemědělcem je, přičemž tuto skutečnost správnímu orgánu pouze včas nedoložila. Za příliš tvrdý a nesledující účel zákona o SZIF považuje žalobkyně izolovaný výklad § 11d odst. 1 uvedeného zákona, a to s ohledem na skutečnost, že bez zmíněné dotace dojde u důvodu chybějících finančních prostředků k likvidaci (či napřed insolvenční) žalobkyně v důsledku neschopnosti splácet úvěr u banky a hradit nájemné za užívané pozemky pro zemědělskou činnost. V této souvislosti žalobkyně odkázala na nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 188/04, z něhož vyplývá, že správní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy dotčených osob a dotčeným osobám poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu. Byť samotné ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF neobsahuje prostor k odstraňování případné tvrdosti zákona správním uvážením, tento prostor lze najít právě v principech správního řízení za aplikace obecné zásady přiměřenosti. Nedodání přílohy včas je zjevná nesprávnost, přičemž tento nedostatek je možno odstranit; samotná žádost na jednotném formuláři byla podána 11. 5. 2023, tedy ve lhůtě do 15. 5. 2023. V podmínkách právního státu má být v každém konkrétním případě pečlivě zvažována intenzita nesplnění právní povinnosti, resp. zákonem stanovených podmínek ve vztahu k negativním dopadům z tohoto porušení vyplývajícím. Je-li proto v zákonné normě výslovně předvídáno správní uvážení poskytovatele dotace, musí této svojí povinnosti dostát. K tomu žalobkyně odkázala na nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 1344/23.
10. Žalobkyně dále podotkla, že ani důvodová zpráva neuvádí nic k tomu, co je motivem zákonné úpravy zakotvené v ustanovení § 11d odst. 1 a § 11id zákona o SZIF. Není proto zřejmé, jaký účel zákona je sledován tím, že nedoložení příloh k žádosti ve lhůtě či dodatečné lhůtě, na níž však není žadatel žádným způsobem upozorňován, má vést k okamžitému zastavení řízení o dotaci. Žalobkyně namítla rozumnost výkladu rozhodných ustanovení § 11d odst. 1 a § 11id zákona o SZIF, v nichž shledává ze strany žalovaného ústavněprávní deficit z důvodu neaplikace obecné zásady přiměřenosti. Výklad dotčených ustanovení vede v případě žalobkyně k nespravedlnosti, resp. přílišné tvrdosti a přepjatému formalismu, neboť žalobkyně bez poskytnutých dotací bude muset skončit s podnikáním. Podle žalobkyně zde není žádný rozumný důvod, proč má o dotaci přijít zemědělec jen v důsledku toho, že zákon neumožňuje odstranění zjevné nesprávnosti, tj. chybějící přílohy jednotné žádosti, jejíž nedostatek je možno odstranit, a to poskytnutím poučení či pomoci ze strany správního orgánu. Žalobkyně zdůraznila, že účelem zákona o SZIF je podpora zemědělství, nikoliv jeho dušení či zánik v důsledku přepjatého formalismu zákona, který bez zjevného

důvodu neumožňuje obecný postup ve správním řízení, tedy odstranění zjevného nedostatku za součinnosti orgánu.

11. S poukazem na argumentaci uvedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2021 č.j. 4 Afs 253/2020-31 žalobkyně namítla, že tvrdost ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF lze odstranit výkladem.
12. Zastavení řízení je podle žalobkyně natolik závažná sankce za uvedené administrativní pochybení, že použití správního uvážení a poskytnutí poučení či pomoci správním orgánem je zcela přiměřeným postupem při posuzování žádosti o dotaci. Nakonec, i pokud by žalobkyně podmínky dotace nesplnila, nedošlo by k přidělení dotace ani po odstranění uvedeného zjevného nedostatku.
13. Žalobkyně s ohledem na výše uvedené navrhl, aby soud podal návrh na zrušení ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF Ústavním soudem postupem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy, resp. § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu.
14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvedl, že žalobkyně vychází z nepřesné představy o skutkovém i právním stavu věci a mylí se, jestliže tvrdí, že neexistují podklady ani důvody pro procesní odlišnosti v právní úpravě zákona o SZIF. Není rovněž pravdou, že by důvodová zpráva neobsahovala nic, co by zdůvodnilo přijetí § 11d zákona o SZIF. Žalobkyně pravděpodobně vychází z původní důvodové zprávy k zákonu ve znění, v jakém byl přijat, nikoliv z důvodové zprávy k zákonu č. 382/2022 Sb., který zákon novelizoval.
15. Žalovaný poukázal na to, že odlišnost přístupu, který vyplývá ze speciální úpravy zakotvené v § 11d zákona o SZIF, je dána především povahou příloh k jednotné žádosti a dalších souvisejících dokladů, neboť tyto v předmětném případě zakládají samotnou způsobilost žadatele pro podání žádosti o dotaci. Východiskem pro přijetí této odchylky od obecné právní úpravy ve správním řádu byl čl. 13 nařízení Evropské komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014 a závěry auditního šetření Evropské komise č. AA/2017/010/CZ (dále jen „auditní šetření Evropské komise“). Důvodem odlišného přístupu v oblasti zemědělských dotací, resp. dotací sdružených pod jednotnou žádostí, je povaha předkládaných podkladů k žádosti o dotaci. Ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF tedy nedopadá na jakoukoli přílohu, nýbrž toliko na takovou, která představuje způsobilostní podmínku, tj. zakládá-li taková podmínka způsobilost pro poskytnutí příslušné dotace. Podmínka aktivního zemědělce je přitom základním předpokladem způsobilosti žadatele, kterou musí plnit všichni příjemci přímých plateb. Bez splnění této podmínky nelze přistoupit k posuzování dalších navazujících podmínek jednotlivých opatření.
16. Vzhledem k logice ustanovení § 11b a 11c zákona o SZIF, která podání jednotné žádosti, její změnu a dokládání příloh a souvisejících dokladů spojuje s lhůtami, které jsou upřesněny v příslušných prováděcích předpisech, by povinnost SZIF vyzývat žadatele k dodatečnému dokládání příloh a dalšího souvisejícího dokladu k jednotné žádosti odporovala smyslu této úpravy. Bez stanovení příslušné hrozby snížení či neposkytnutí dotace za prodlení s podáním jednotné žádosti či jejích příloh by tato právní úprava byla neefektivní, což by významně negativně dopadalo na ty žadatele, kteří podali řádnou a včasnou žádost. K tomu žalovaný doplnil, že existenci odchylné úpravy od úpravy ve správním řádu v podobě § 11d odst. 1 zákona o SZIF považuje za nezbytnou i z důvodu, že evropská legislativa, konkrétně

čl. 44 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2021/2116 stanovuje lhůty, ve kterých musí být dotace na základě jednotné žádosti žadatelům vyplaceny, tj. od 1. prosince roku jejího podání a nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku. Pokud by předmětná úprava neexistovala, ohrozilo by to dodržení této povinnosti Českou republikou.

17. Důvod pro existenci odchylky od správního řádu spočívá rovněž v nezbytnosti racionalizovat a koncentrovat řízení o jednotné žádosti, která představuje jednotící prostředek k podávání dílčích žádostí o poskytnutí přímé platby podle nařízení vlády a neprojektových opatření Programu rozvoje venkova. Dotace poskytované na základě jednotné žádosti mají hromadný charakter, kdy proces jejich administrace vyžaduje, aby se v dílčích aspektech Fond odchýlil od obecné úpravy obsažené ve správním řádu. Na základě jednotné žádosti může být u každého žadatele vedeno až přes dvě desítky správních řízení, a to v závislosti na množství dotačních titulů, o něž si žadatel požádá. Byť v případě jednotlivého žadatele se uvedené nemusí jevit natolik významným, vyzýváním každého žadatele, jehož žádost je neúplná či nesprávná, by žalovaný s ohledem na celkové množství žádostí, které každoročně administruje Fond, nemohl dostát povinnosti plynoucí pro něj z evropských předpisů, jakož i rychlosti řízení obecně.
18. Žalovaný proto považuje za legitimní a odůvodněné a prakticky za nezbytné, aby proces administrace jednotné žádosti požíval určitých výjimek oproti standardnímu správnímu řízení podle správního řádu. Požadavek, který přispěje k rychlosti a plynulosti procesu poskytování dotací tak nelze považovat za výsledek přepjatého formalismu.
19. Rovněž dle zjištění vyplývajících z auditního šetření není vyzýván žadatelů k opravě jednotné žádosti či doplnění chybějících příloh po podání jednotné žádosti a případné poskytnutí lhůty k podání opravy/doplnění v souladu s unijními právními předpisy, neboť po uplynutí konečného data pro podání jednotné žádosti o podporu může být žádost pouze doplněna o zákonem požadované podpůrné doklady ve lhůtě 25 kalendářních dnů v rámci uplatnění snížení o 1 % za každý pracovní den prodlení. Po uplynutí této lhůty není dodatečné doložení podkladů, které zakládají způsobilost pro získání podpory, přípustné. Na běh této lhůty nemá podle závěrů auditního šetření vliv skutečnost, že členský stát vyzval v souladu se svým vnitrostátním právním předpisem k odstranění vad nebo doplnění žádosti.
20. Žalovaný zdůraznil, že doložení splnění podmínky aktivního zemědělce prostřednictvím prokazování příjmů/výnosů si vybrala sama žalobkyně. Prokázání splnění této podmínky je nezbytné a předchází samotnému posouzení žádosti o dotaci po materiální stránce. K prokázání splnění této podmínky doložením minimálních výnosů ze zemědělské činnosti podle § 4 odst. 2 písm. a) nařízení vlády není nutné doložit veškeré výnosy ze zemědělské činnosti, ale pouze ty, které si žadatel sám vybere a které postačují k prokázání minimálních výnosů ze zemědělské činnosti ve smyslu uvedeného ustanovení. Podotkl, že žalobkyně měla možnost doložit stanovené přílohy v dodatečné lhůtě 25 kalendářních dnů po 15. květnu, tj. do 10. června (se sankcí 1 % za každý pracovní den prodlení) a „zhojit“ vadně podanou jednotnou žádost. To, že předmětné ustanovení dává žadatelům dodatečnou možnost doplnit či odstranit vady žádosti, lze považovat za určitý prvek proporcionality. Žalobkyně tuto možnost nevyužila a žalovaný tak nemohl rozhodnout jinak, než mu přímo

ukládal zákon o SZIF. Jiný postup ze strany Fondu by představoval porušení zákona o SZIF a principu rovného přístupu ke všem žadatelům, resp. rovnosti účastníků řízení.

21. Nad rámec shora uvedeného žalovaný doplnil, že právní úprava v zákoně o SZIF není ojedinělou výjimkou z obecné úpravy správního řádu týkající se výzev k opravě, existují-li pro ni důvody. Jako příklad uvedl § 14k odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech (dále jen „zákon o rozpočtových pravidlech“).
22. K argumentu žalobkyně, že s částkou dotace počítala v rámci svého cashflow a důsledkem neposkytnutí dotace může být i úpadek žalobkyně, žalovaný konstatoval, že dotace poskytnuté na základě jednotné žádosti jsou nárokové až po splnění dotačních podmínek.
23. K námitce týkající se zamítnutí odvolání vůči neexistujícímu rozhodnutí žalovaný uvedl, že dne 30. 10. 2024 vydal opravné rozhodnutí č. j. MZE-73665/2024-14141. Tímto postupem tedy podle § 70 správního řádu opravil zjevnou nesprávnost ve výroku napadeného rozhodnutí.
24. Při rozhodování o žalobě soud vycházel zejména z následující právní úpravy:
25. Podle § 11 odst. 1 zákona o SZIF Fond poskytuje dotace v souladu s tímto zákonem, zákonem o zemědělství, nařízeními vlády vydanými k jejich provedení, podle přímo použitelných předpisů Evropské unie upravujících financování společné zemědělské politiky a pravidly vydanými ministerstvem k jejich provedení.
26. Podle § 11 odst. 3 zákona o SZIF dotace na opatření, jehož součástí je vypracování a předložení projektu žadatelem o dotaci, poskytuje Fond na základě dohody o poskytnutí dotace (...).
27. Podle § 11 odst. 4 zákona o SZIF na uzavření dohody o poskytnutí dotace podle odstavce 3 není právní nárok. (...).
28. Podle § 11b odst. 3 zákona o SZIF obsah jednotné žádosti je upraven podle jednotlivého druhu dotace prováděcím právním předpisem vydaným podle § 1 odst. 3, který upravuje rovněž její přílohu, kterou je žadatel povinen k jednotné žádosti přiložit a případně další související doklad.
29. Podle § 11b odst. 4 zákona o SZIF vláda nařízením podle § 1 odst. 3 stanoví termín pro podání jednotné žádosti, který se vztahuje rovněž na její přílohu, která je její nedílnou součástí, a termín pro další související doklad. Žadatel může podat pouze jednu jednotnou žádost pro příslušný kalendářní rok.
30. Podle § 11b odst. 5 zákona o SZIF podání jednotné žádosti po uplynutí termínu stanoveného podle odstavce 4 má za následek snížení částek, na které by měl žadatel nárok, kdyby žádost podal ve stanovené lhůtě, o 1 % za každý pracovní den. Přesáhne-li prodlení žadatele s podáním jednotné žádosti 25 kalendářních dnů, Fond řízení o žádosti zastaví.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

31. Podle § 11d odst. 1 zákona o SZIF Fond nevyzývá žadatele k dodatečnému dokládání přílohy jednotné žádosti, která je její nedílnou součástí a je uvedena v prováděcím právním předpise vydaným podle § 1 odst. 3. Pokud žadatel přílohu nedoručí do termínu podle § 11b odst. 5, Fond řízení o žádosti zastaví.
32. Podle čl. 13 bodu 1 nařízení Evropské komise (EU) č. 640/2014, s výjimkou případů vyšší moci a mimořádných okolností podle článku 4 má podání žádosti o podporu nebo žádosti o platbu podle tohoto nařízení po uplynutí konečného data pro toto podání stanoveného Komisí na základě čl. 78 písm. b) nařízení (EU) č. 1306/2013 za následek snížení částek, na které by měl příjemce nárok, kdyby žádost podal ve stanovené lhůtě, o 1 % za každý pracovní den. Aniž jsou dotčena jakákoli konkrétní opatření, která musí členské státy přijmout s cílem zajistit včasné předkládání veškerých podkladů tak, aby bylo možné naplánovat a provést účinné kontroly, první pododstavec se použije rovněž na žádosti o podporu, doklady, smlouvy nebo jiná prohlášení, které mají být předloženy příslušnému orgánu, pokud tyto žádosti o podporu, doklady, smlouvy nebo prohlášení zakládají způsobilost pro získání dotčené podpory. V takovém případě se snížení vztahuje na částku, která je za dotčenou podporu splatná. Přesáhne-li toto prodlení 25 kalendářních dnů, považuje se žádost za nepřipustnou a příjemci není poskytnuta žádná podpora.
33. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
34. Soud předesílá, že skutkově i právně totožnou věcí se zabýval 11. senát Městského soudu v Praze, který rozsudkem ze dne 28. 1. 2025 č. j. 11 A 93/2024-41 žalobu zamítl. Se závěry, k nimž dospěl 11. senát, se soud zcela ztotožňuje, a proto je v tomto rozsudku opakuje, neboť nepovažuje za nutné a účelné hledat jiný způsob pro vyjádření stejné podstaty nosné argumentace.
35. V prvním žalobním bodě žalobkyně namítla, že žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl odvolání proti neexistujícímu usnesení, neboť dokument sp. zn. 23/F1D/429/0211493_ZR02, č.j. SZIF/2024/0059259 je datován dnem 18. 1. 2024 a podepsán je dne 19. 1. 2024, zatímco v napadeném rozhodnutí je přezkoumávané rozhodnutí označeno datem 13. 3. 2024. Žalobkyně však zřejmě účelově přehlíží, že žalovaný vydal dne 30. 10. 2024 opravné rozhodnutí č.j. MZE-73665/2024-14141, kterým postupem podle § 70 správního řádu opravil chybu v psaní, tedy zjevnou nesprávnost ve výroku napadeného rozhodnutí, a odstranil tak pochybnosti o tom, co bylo předmětem odvolacího řízení. Z obsahu žaloby je rovněž zřejmé, že žalobkyně neměla pochybnosti o tom, v jaké věci žalovaný rozhodoval a jak s jejím odvoláním naložil. Napadené rozhodnutí proto není nepřezkoumatelné, přičemž vzniklá vada, kterou žalovaný napravil zákonem stanoveným způsobem, neměla za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí. Nesprávné uvedení data vydání v rozhodnutí správního orgánu je sice porušením § 69 odst. 1 správního řádu, avšak vzhledem k tomu, že k identifikaci rozhodnutí postačí i uvedení spisové značky, čísla jednacího či dostatečně určité vymezení věci, o níž je rozhodováno, nemohla být žalobkyně tímto ryze formálním pochybením nijak dotčena na svých procesních právech účastníka řízení (viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 3. 2011 č.j. 9 Ca 256/2008-38).

36. Ve druhém žalobním bodě žalobkyně uplatnila několik dílčích námitek. S odkazem na náleží Ústavního soudu ze 29. 9. 2004 sp. zn. III. ÚS 188/04 se dovolávala ochrany před přejatým formalismem.
37. Ze žalobkyní odkazovaného nálezu Ústavního soudu vyplývá, že: *„Správní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy občanů (§ 3 odst. 1 správního řádu) a občanům poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu (§ 3 odst. 2 správního řádu). Pokud procesní právní úkony občanů jako účastníků správního řízení obsahují zjevnou nesprávnost a tento nedostatek je možno odstranit, a to poskytnutím poučení či pomoci ze strany správního orgánu, jsou správní orgány povinny dát účastníkům řízení příležitost tuto nesprávnost odstranit. Jestliže se této pomoci občanům jako účastníkům řízení nedostane, a tedy ani ochrana jejich zájmů není zajištěna, potom činnost správního orgánu vykazuje zjevné nedostatky a je v rozporu s principy právního státu založeného na úctě k právům občanů (čl. 1 Ústavy České republiky). Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, a tím dochází k porušení čl. 36 Listiny základních práv a svobod. Neobstojí v této souvislosti ani námitka porušení ústavního principu rovnosti účastníků řízení, protože požadavek neakceptovatelnosti přepjatého formalismu se vztahuje stejnou měrou na každého z účastníků.“*
38. Soud nezpochybňuje závaznost uvedených závěrů, připomíná však, že jejich platnost a aplikovatelnost je třeba posuzovat optikou specifických skutkových a právních okolností konkrétního případu. Přílehlavý je v tomto kontextu odkaz žalovaného na důvodovou zprávu v k novele ustanovení § 11d zákona o SZIF, podle níž je toto ustanovení věcně provázáno s ustanoveními § 11b a § 11c zákona o SZIF, a jehož obsahem je právě žalobkyní sporovaná výjimka z obecného pravidla plynoucího ze správního řádu, podle něhož je správní orgán povinen vyzvat účastníka řízení k doplnění či odstranění vady jeho úkonu. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí též vyplývá, že odlišnost aplikovaného přístupu od obecné úpravy je dána především povahou příloh k jednotné žádosti a dalších souvisejících dokladů, neboť se jedná o zásadní doklady, které zakládají způsobilost pro dotaci (podmínka aktivního zemědělce).
39. Žalovaný správní orgán je vázán zákonem, který aplikoval a současně celým právním řádem, tedy i ústavním pořádkem. Ačkoli žalovaný nemůže případný protiústavní zákon neaplikovat, ani nemůže podat návrh Ústavnímu soudu na jeho zrušení, neznamená to, že se takovou námitkou nemusí vůbec zabývat. I správní orgán zákon vykládá a aplikuje, přičemž součástí těchto postupů je též možnost ústavně konformní interpretace, která může zahrnovat též dotvoření zákonného pravidla. To, že i správní orgán musí vést takové úvahy, vyplývá například z nálezu Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2021 sp. zn. II. ÚS 2925/20: *„V projednávané věci tak obecné soudy stěžovatele jejich výkladem a aplikací zákona podrobily bez legitimního cíle (tj. neodůvodněně) nerovné ochraně dotčeného základního práva, kterážto naplňuje znaky neakcesorické nerovnosti (čl. 1 odst. 1 Listiny) a porušuje požadavek vyloučení libovůle při odlišování subjektů a ochrany jejich práv. Právněstátní princip, podle kterého může veřejná moc jednat, jen když jí to zákon umožňuje (obecný zákaz svévole) a jen v případech, v mezích a způsobem, který zákon stanoví (zákaz libovůle), je obsažen v čl. 2 odst. 2 Listiny, popř. v čl. 2 odst. 3 Ústavy a vztahuje se nejen na normotvůrce, ale též na orgány právo vykládající a*

aplikující (typicky soud či správní orgány)“ (obecně k ústavně konformní aplikaci a interpretaci právních norem správnímu orgány srov. např. nálezn Ústavního soudu ze dne 9. 9. 1999 sp. zn. IV. ÚS 202/99).

40. Soud neshledal, že by se napadené rozhodnutí přičilo výše vymezeným požadavkům. Podle přímo použitelné evropské úpravy vztahující se k podání žádosti o dotaci, jejích změn, předkládání příloh a dalších souvisejících dokladů k jednotné žádosti a jejích změn [čl. 13 nařízení Evropské komise v přenesené pravomoci (EU) č. 640/2014], má být zajištěno včasné předkládání veškerých podkladů k žádosti o dotaci, zakládají-li způsobilost pro poskytnutí příslušné dotace. Přijatou právní úpravou tak došlo k zachování stávajícího přístupu a zohlednění závěrů auditního šetření Evropské komise, která v aplikační praxi evropských pravidel shledala v případě České republiky nedostatky. To konkrétně znamená, že vzhledem k logice ustanovení § 11b a 11c zákona o SZIF, která podání jednotné žádosti, její změny a dokládání příloh a souvisejících dokladů k jednotné žádosti spojuje s lhůtami, které upřesňují příslušné prováděcí předpisy, by povinnost Fondu vyzývat žadatele k dodatečnému dokládání příloh a dalšího souvisejícího dokladu k jednotné žádosti odporovala smyslu úpravu § 11d zákona o SZIF. Výklad zastávaný žalobkyní by představoval pro administraci každé jednotné žádosti poměrně významnou zátěž. Administrátor žádosti by musel sám ověřit úplnost jednotné žádosti a vyzvat vždy v konkrétním případě žadatele poté, co neúplnost žádosti zjistí.
41. Důvodem odlišného přístupu v oblasti zemědělských dotací (resp. dotací sdružených pod jednotnou žádostí) je tedy povaha předkládaných podkladů k žádosti o dotaci. Ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF nedopadá na jakoukoliv přílohu, nýbrž toliko na takovou, která představuje způsobilostní podmínku – tj. zakládá-li taková podmínka způsobilost pro poskytnutí příslušné dotace. Podmínka aktivního zemědělce je přitom základním předpokladem způsobilosti žadatele, kterou musí splnit všichni příjemci přímých plateb. Bez splnění této podmínky nelze přistoupit k posuzování dalších navazujících podmínek jednotlivých opatření.
42. Žalovaný k výše uvedenému dodal, že existenci odchylné úpravy od úpravy ve správním řádu v podobě § 11d odst. 1 zákona o SZIF lze považovat za nezbytnou i z toho důvodu, že evropská legislativa, konkrétně čl. 44 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2021/2116, stanovuje lhůty, ve kterých musí být dotace na základě jednotné žádosti žadatelům vypláceny, tj. od 1. prosince roku jejího podání a nejpozději do 30. června následujícího kalendářního roku. Pokud by neexistovala speciální úprava § 11d zákona o SZIF, ohrozilo by to dodržení této povinnosti České republiky stanovené v tomto evropském předpise.
43. Výše zmíněné závěry auditního šetření Evropské komise rovněž podporují závěry žalovaného, neboť audit shledal nedostatky v aplikační praxi České republiky při administraci dotací v rámci jednotné žádosti ve vztahu k unijním pravidlům, jelikož právě vyzývání žadatelů k opravě jednotné žádosti či doplnění chybějících příloh po podání jednotné žádosti a případně poskytnutí lhůty k podání opravy/doplnění (jak se domáhá žalobkyně), není v souladu s platnými unijními předpisy, protože po uplynutí konečného data pro podání jednotné žádosti může být žádost pouze doplněna o zákonem požadované podpůrné doklady ve lhůtě 25 kalendářních dnů za současného snížení platby o 1 % za každý

pracovní den prodlení. Po uplynutí této lhůty není dodatečné doložení podkladů, které zakládají způsobilost pro získání podpory, přípustné. Ze závěrů auditního šetření Evropské komise též vyplývá, že na běh této lhůty nemá vliv skutečnost, že členský stát vyzval v souladu se svým vnitrostátním právním předpisem k odstranění vad nebo k doplnění žádosti. Bez významu není ani skutečnost, že případné následné nedodržení povinnosti České republiky vyplácet dotace ve stanoveném termínu se pojí s hrozbou finanční sankce vůči Fondu, resp. České republice, ve prospěch rozpočtu Evropské unie. Finanční důsledky, které z nedodržení stanovené povinnosti plynou pro Českou republiku, jsou stanoveny v čl. 5 nařízení Evropské komise v přenesené pravomoci (EU) 2022/127.

44. Uvedené argumenty žalovaného soud považuje za rozumné, přiléhavé, v souladu s účelem a smyslem dané právní úpravy. Znaky přepjatého formalismu soud v postupu žalovaného neshledal. Pokud tedy žalobkyně v žalobě též navrhl, aby soud podal návrh na přezkoumání ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF k Ústavnímu soudu pro žalobkyní tvrzený rozpor s ústavním pořádkem, je soud přesvědčen, že dotčené ustanovení lze vyložit ústavně konformním způsobem, jak učinil žalovaný (a jak se s jeho závěry soud ztotožnil). Neshledal proto žádný důvod k podání uvedeného návrhu Ústavnímu soudu. Je legitimní a nezbytné, aby proces administrace jednotné žádosti požíval určitých výjimek oproti standardnímu řízení podle správního řádu, a to právě s ohledem na požadavky, které na platební agentury klade právo EU. Naopak, pokud by správní orgán žalobkyni vyzval k odstranění vad žádosti se současným poskytnutím dodatečné lhůty, zcela proti smyslu a účelu právní normy by naopak žalobkyni nedůvodně zvýhodnil oproti jiným žadatelům, kteří svoji žádost podali řádně, úplně a bez vad v zákonem stanovené lhůtě. Žalobkyně nemohla být postupem správních orgánů ve svých právech poškozena, protože právní úprava zakotvená v § 11d odst. 1 zákona o SZIF se vztahuje bezvýhradně na všechny žadatele v této právní oblasti a žalobkyně byla řádně a včas s obsahem svých povinností seznámena.
45. Žalobkyně dále namítala tvrdost aplikovaného ustanovení § 11d odst. 1 zákona o SZIF a požadovala její odstranění výkladem. Soud předně poznamenává, že není jeho pravomocí odstranit případnou tvrdost zákona o SZIF, neboť za situace, kdy neshledal pochybnosti o rozporu dotčeného ustanovení s ústavním pořádkem, mu žádný zákon takovou pravomoc nesvěřuje. Soudy ve správním soudnictví totiž nemohou pružně přizpůsobovat právní předpisy jen pro tvrdost jejich aplikace. Takovým způsobem by soud vykročil z mezí, které mu v systému dělby moci ukládá český právní řád.
46. Žalovaný k této námitce, kterou žalobkyně nicméně uplatnila teprve v žalobě, nikoli již v odvolání, ve svém vyjádření k žalobě přiléhavě poukázal na to, že právní úprava v zákoně o SZIF není v právním řádě ojedinělou výjimkou z obecné úpravy správního řádu týkající se výzev k opravě, existují-li pro ni důvody. Například podle § 14k odst. 1 zákona o rozpočtových pravidlech, může poskytovatel vyloučit vyzývání k odstranění vad žádosti, pokud se proto rozhodl ve své metodice/výzvě k podání žádosti o dotaci. Obdobně dle § 14j odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech poskytovatel usnesením řízení zastaví v případě, že žádost trpí vadami a výzva k podání žádosti nepřipouští možnost jejich odstranění podle § 14k odst. 1 tohoto zákona. Obdobný postup si tedy mohou sami stanovit další poskytovatelé dotací, a to zejména za situace, jsou-li důvody pro stanovení odchylky od správního řádu obdobné.

47. Z tohoto důvodu neobstojí ani námitka žalobkyně, že její pochybení bylo jen administrativní povahy, protože měly správní orgány prostor pro správní uvážení a mohly zjevnou nesprávnost odstranit za pomoci obecných zásad správního řádu. Poskytnutí dotace ze státního rozpočtu je *de facto* dobrou vůlí státu, která musí být na druhé straně vyvážena přísnými podmínkami, které jejího žadatele zavazují.
48. Žalobkyně dále namítala, že s částkou dotace počítala v rámci svého *cashflow*, přičemž v důsledku neposkytnutí dotace nebude schopna splácet bankovní úvěr a hradit nájemné, a hrozí jí tak nucené ukončení podnikání. Soud této námitce nepřisvědčil a odkazuje zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2012 č.j. 1 Afs 15/2012-38, podle něhož za dodržení všech podmínek dotací jsou výlučně odpovědní příjemci podpor. Ani skutečnost, že poskytovatel finančních prostředků opomněl upozornit na nesrovnalosti při provádění dané akce, nevylučuje ani neomezuje takovou odpovědnost. Předpokladem práva dovolávat se legitimního očekávání je v takovém případě poskytnutí konkrétních ujištění ze strany příslušného orgánu, která mohou vzbudit legitimní očekávání u toho, komu jsou určena, a dále skutečnost, že tato ujištění jsou v souladu s použitelnými právními předpisy [rozsudek Soudního dvora EU (dále jen „SDEU“) ze dne 25. 3. 2010, *Sviluppo Italia Basilicata* (C-414/08, Sb. rozh. S. I-02559); viz zejména body 102 a 107 rozsudku]. Zásady legitimního očekávání se tak nemůže dovolávat příjemce, který se dopustil zjevného porušení platné právní úpravy [rozsudek SDEU ze dne 13. 3. 2008, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening a další* (spojené věci C-383/06 až C-385/06, Sb. rozh. s. I-01561); bod 56].
49. Žalovaný v této souvislosti přiléhavě konstatoval, že dotace poskytnuté na základě jednotné žádosti jsou nárokové až po splnění dotačních podmínek, žalobkyni tudíž nesvědčilo legitimní očekávání, že jí dotace bude vyplacena i za situace, kdy řádně a včas neprokázala splnění podmínky aktivního zemědělce doložením minimálních výnosů ze zemědělské činnosti. Její argumentace je proto nepřiléhavá a námitka nedůvodná.
50. Soud uzavírá, že žalovaný se v odůvodnění napadeného rozhodnutí dostatečně určitě a vyčerpávajícím způsobem vyjádřil ke všem skutečnostem, jež žalobkyně namítala ve svém odvolání. Jeho úvahy nejsou v rozporu se zásadami správního uvážení, přičemž soud neshledal jiné vady, které byly žalobkyní označeny v žalobě a které by mohly mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí, a byly by tak důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí soudem.
51. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. prvním výrokem rozsudku zamítl. Soud o věci rozhodl za splnění podmínek dle § 51 odst. 1 s.ř.s. bez nařízení jednání. Důvodem pro nařízení jednání nebylo ani dokazování, neboť veškeré listiny potřebné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování neprovádí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009 č.j. 9 Afs 8/2008-117).
52. Druhý výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobkyně nebyla ve věci úspěšná a procesně úspěšnému žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady řízení nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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. února 2025

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu