



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Ivo Pospíšila, soudkyně Lenky Kaniové a soudce Petra Pospíšila v právní věci žalobkyně: **Farma Lico s.r.o.**, se sídlem Hadina 388, Humpolec, zastoupena JUDr. Janem Malým, advokátem se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 4. 2024, č. j. MZE-34791/2024-14132, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2025, č. j. 15 A 61/2024 - 55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalobkyně **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V projednávané věci se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda správní orgány musí výrokem částečně zamítnout žádost o dotaci v rámci navazujícího opatření ekologické zemědělství, pokud na základě kontroly dotaci sníží. Zároveň se kasační soud věnoval prokázání nesplnění podmínek pro přiznání dotace v plné výši.

[2] Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) žalobkyni přiznal dotaci v rámci navazujícího opatření ekologické zemědělství pro rok 2022 v celkové výši 536 000,49 Kč. Proti tomu se žalobkyně odvolala, avšak žalovaný její odvolání zamítl. Souhlasil s tím, že žalobkyně porušila některé dotační podmínky (§ 13 odst. 2 písm. b), e), f)

a k) nařízení vlády č. 331/2019 Sb., o podmínkách provádění navazujícího opatření ekologické zemědělství]. Správní orgán prvního stupně postupoval správně, jestliže nezohlednil plochy, které nesplňovaly podmínky dotace; tomu pak odpovídalo snížení přiznané dotace. Žalovaný pak neshledal ani žádné procesní pochybení.

[3] Proti tomu se žalobkyně bránila žalobou, kterou městský soud zamítl. Rozhodnutí žalovaného shledal přezkoumatelným (body 55 až 57 rozsudku) a uzavřel, že SZIF nepochybil, pokud v rozhodnutí neuvedl samostatný zamítavý výrok (bod 59 tamtéž). Porušení podmínek dotace se žalobkyně podle městského soudu skutečně dopustila, a její krácení proto bylo důvodné (body 62 až 66 tamtéž).

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadla rozsudek městského soudu kasační stížností. Navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil jak rozsudek městského soudu, tak rozhodnutí žalovaného, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[5] Stěžovatelka poukázala na to, že městský soud i správní orgány hodnotily irelevantní okolnosti. Stanovení konkrétní výšky stromů v sadu nebylo součástí dotačních podmínek, a proto k tomuto pochybení nemohlo dojít. Dále stěžovatelka uvedla, že závěry správních orgánů jsou nedostatečně podloženy. Správní spis totiž nedokazuje nesplnění podmínek. Stěžovatelka naopak prováděla pravidelnou údržbu sadu, posečenou travu včas uklidila a údaje z meteostanice zaznamenávala.

[6] V souvislosti se skutkovými zjištěními stěžovatelka také uvedla, že z ničeho nevyplývá nesplnění podmínky uvést v žádosti pouze plochu, která splňuje minimální hustotu životaschopných jedinců, dále jejich výsadba byla rovnoměrně rozložena, došlo k mechanické údržbě meziřadí a příkmenového pásu, stejně jako k prosvětlení korun stromů.

[7] V další kasační námitce stěžovatelka poukazovala na chybějící zamítavý výrok v rozsahu nepřiznané dotace. To je přitom postup v rozporu se zákonem a závažná vada napadeného rozhodnutí. Jelikož tento výrok chybí, je stěžovatelce odepřeno právo na přezkum zamítavé části rozhodnutí.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti poukázal na to, že stěžovatelka opakuje již dříve uplatněné námitky, aniž by uvedla cokoli konkrétního, co by dřívější závěry zpochybnilo. Žalovaný připomněl, že splnění podmínek dotace ověřil při fyzické kontrole dílů půdních bloků (dále jen „DPB“), a i následné administrativní kontrole. Všechny podklady poté žalovaný řádně a v úplnosti vyhodnotil. K nenaplnění podmínek dotace žalovaný poukázal na to, že podmínka výšky stromů je stanovena v § 13 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. 331/2019 Sb.

[9] Pokud jde o chybějící zamítavý výrok v rozhodnutí SZIF, nejde podle žalovaného o vadu. Zákon takový výrok nepředpokládá. Ve výroku byla uvedena skutečná výše poskytnuté dotace, neboť prvostupňový orgán rozhodoval o žádosti jako celku. Stěžovatelce

pokračování

nic nebránilo proti jedinému výroku podat odvolání, což ostatně učinila. Proto navrhl kasační stížnost zamítnout.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je projednatelná. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti, včetně důvodů, ke kterým je povinen přihlížet z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].

[11] Námitka týkající se toho, že hodnocení výšky stromů nebylo součástí dotačních podmínek, a proto je jejich hodnocení irelevantní, je nepřipustná. Tuto námitku totiž stěžovatelka neuplatnila v řízení před městským soudem, ačkoliv tak učinit mohla (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Ostatně v žalobě se stěžovatelka bránila s tím, že koruna některých stromů se v průběhu času v důsledku úhynu nižších větví založila o něco výše (bod 12 žaloby), čímž implicitně relevantnost uvedené podmínky uznala.

[12] Ve zbytku kasační stížnost **není důvodná**.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že v řízení o kasační stížnosti přezkoumává napadený rozsudek. Jeho úkolem není nahrazovat činnost správních orgánů, ale pouze posoudit, zda závěry krajského (městského) soudu obstojí ve světle stěžovatelem vznesených námitek, popřípadě zda rozsudek netrpí žádnou jinou vadou, k níž by byl nucen přihlížet z úřední povinnosti. V projednávané věci nelze přehlédnout, že velmi obdobnou argumentaci již stěžovatelka uplatnila jak v řízení o žalobě, tak předtím v průběhu správního řízení (v odvolacím řízení a ještě dříve v rámci námitek proti kontrolním zjištěním). V zásadě totožnými otázkami se proto zabýval jak městský soud, tak před ním správní orgány. Stěžovatelce se tedy na její výhrady již opakovaně dostalo odpovědi a Nejvyšší správní soud nespatřuje jakýkoliv smysl v tom, aby opakoval již mnohokrát vyřčené. Proto nebude v případě názorové shody s městským soudem obsáhle reagovat na každou kasační námitku, ale spíše pouze ve stručnosti odkáže na jeho závěry.

III.a K absenci zamítavého výroku

[14] Stěžovatelka namítala vadu spočívající v tom, že rozhodnutí SZIF neobsahuje zamítavou část výroku. Jakkoliv Nejvyšší správní soud shledal, že šlo o vadu, námitka jako celek není důvodná.

[15] Odkazuje-li stěžovatelka na § 14m zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), tento zákon není v projednávané věci relevantní. Nejvyšší správní soud již dříve uzavřel, že „[n]a poskytování dotací ze strany SZIF se tedy aplikují jiné právní předpisy, nikoli rozpočtová pravidla“ (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2021, č. j. 6 Afs 249/2019 - 25, bod 20). Je tomu tak proto, že dotací se podle rozpočtových pravidel rozumí peněžní prostředky pocházející ze státního rozpočtu [§ 3 písm. a) rozpočtových pravidel], zatímco zdroje financí SZIF jsou různorodé [§ 6a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu)].

Ostatně dotace v projednávané věci je ze 75 % financována z Evropské unie, a pouze z 25 % z národního rozpočtu (str. 7 prvostupňového rozhodnutí). Zároveň SZIF nespadá pod definici orgánů, které dotace podle rozpočtových pravidel poskytují (§ 14 odst. 2 citovaného zákona; viz také rozsudek NSS č. j. 6 Afs 249/2019 - 25, body 18 a 19). V tomto ohledu pak není relevantní ani stěžovatelkou odkazovaná judikatura (rozsudek NSS ze dne 12. 7. 2022, č. j. 4 Afs 11/2022 - 47), jelikož ta se týkala sdělení o ukončení administrace žádosti a včasnosti správní žaloby.

[16] Zároveň není pravda, že by absence zamítavého výroku vedla k odepření přezkumu. To je zřejmé již z průběhu předchozích řízení. Žalovaný podané odvolání a důvody pro krácení dotace řádně projednal, stejně jako následně podanou žalobu městský soud. Všechny orgány přezkoumaly stěžovatelkou namítaná pochybení ohledně nepřiznání sporné části dotace, o které nebylo rozhodnuto samostatným výrokem. Stěžovatelce se tak dostalo plnohodnotného přezkumu i bez zamítavého výroku.

[17] To ale neznamená, že prvostupňové rozhodnutí, kterým byla částečně krácena dotace, nemusí obsahovat zamítavý výrok. Obecně totiž platí, že správní orgány jsou povinny výrokem vyčerpat celý předmět řízení. Jak již dříve kasační soud uzavřel, „[ž]alovaná rozhodnutí formulovala tak, jako by rozhodovala o celé žádosti, tedy o obou nárocích v ní uplatněných, věcně ovšem rozhodla pouze o nároku žalobce“, což je „v rozporu se zásadou dispoziční, neboť žalovaná rozhodovala formálně o celé žádosti, fakticky však jen o její části“ (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2003, č. j. 7 A 555/2002 - 16, č. 43/2004 Sb. NSS).

[18] V projednávaném případě SZIF rozhodoval o celé žádosti stěžovatelky a jediným výrokem rozhodnutí ze dne 6. 6. 2023 jí částečně dotaci přiznal. V odůvodnění rozhodnutí potom celý stěžovatelkou požadovaný nárok vypořádal s tím, že shledal důvody pro krácení dotace. Podle vyznačené doložky rozhodnutí nabylo právní moci až dne 29. 4. 2024, tj. po provedení odvolacího řízení. Ve správním spise je také založena výzva stěžovatelky ze dne 13. 6. 2024, kterým SZIF vyzývá k vyplacení pravomocně přiznané dotace.

[19] V tomto ohledu sice platí, jak uvedl městský soud, že „[p]ředmětem namítaného řízení není celková částka odpovídající součtu maximálně možných částek přiznaných za jednotlivé části dotace, nýbrž jednotlivé DPB a to, zda tyto DPB jsou ve vztahu ke konkrétním dotačním opatřením shledány způsobilými pro dotaci“ (bod 59 napadeného rozsudku). To ale neznamená, že není možné vydat částečně zamítavý výrok. Žádost je možné částečně zamítnout vůči nezpůsobilým DPB.

[20] Částečné zamítnutí samostatným výrokem je totiž klíčové z pohledu vyplácení dotace. Jelikož stěžovatelce, která se vymezila proti částečnému nepřiznání dotace, nezbylo nic jiného než podat odvolání do výroku, kterým jí bylo částečně vyhověno, došlo s ohledem na odkladný účinek odvolání (§ 85 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) k odsunutí výplaty i nesporné části dotace. Pokud by správní orgán prvního stupně rozhodl dvěma samostatnými výroky, pak by výrok týkající se přiznání části dotace nabyl právní moci a stěžovatelka mohla brojit pouze proti zamítavému výroku. Není jediného důvodu, proč by přiznaná a nesporná část dotace nemohla být stěžovatelce vyplacena již po vydání prvostupňového rozhodnutí, resp. poté, co nabude právní moci. Takové pozdržení výplaty nesporné části dotace v důsledku toho, že žadatel musí odvoláním brojit proti jedinému

pokračování

výroku prvostupňového rozhodnutí, může dokonce některé žadatele o dotace od případné obrany svých práv odrazovat. Raději se tak spokojí s nižší částkou vyplacenou ihned.

[21] Tyto negativní důsledky se projevují i v následném soudním přezkumu, jelikož vyhovění žalobě by v tomto případě nutně znamenalo zrušení i té části rozhodnutí o nesporné části dotace, což by s sebou neslo i další procesní důsledky (viz rozsudek NSS ze dne 22. 5. 2025, č. j. 1 Afs 244/2024 - 51, body 26 až 28), včetně dalšího neospravedlnitelného oddálení výplaty nesporné části dotace.

[22] Těmto důsledkům lze předejít pouze tak, že správní orgán přizná sníženou dotaci jedním výrokem a druhým výrokem ve zbytku žádost zamítne. Žadatel se může následně odvolat pouze proti negativnímu výroku (§ 82 odst. 1 věta druhá správního řádu), a pouze v tomto rozsahu bude mít odvolání odkladný účinek. Výrok o přiznané dotaci pak bez ohledu na podané odvolání nabude právní moci (§ 82 odst. 3 správního řádu) a SZIF nespornou část dotace vyplátí.

[23] Nejvyšší správní soud proto částečně koriguje závěry městského soudu v tom, že neuvedení částečného zamítavého výroku v prvostupňovém rozhodnutí bylo vadou správního řízení. Tato vada ovšem v projednávaném případě neovlivnila výslednou zákonnost správního řízení. Zrušení napadeného rozsudku a správních rozhodnutí jen z tohoto důvodu by totiž vedlo pouze k opakování a formalistickému vydání téhož rozhodnutí s dvěma samostatnými výroky, avšak bez jakýchkoliv dalších změn, které by se oproti předchozímu správnímu rozhodnutí jakkoliv projevíly v právech stěžovatelky. S ohledem na to, že se správní orgány i městský soud zabývaly i konkrétními důvody pro odepření části dotace, nemělo v případě stěžovatelky neuvedení zamítavého výroku vliv na zákonnost.

III.b K nesplnění dotačních podmínek

[24] Stěžovatelka dále rozporovala skutková zjištění s tím, že všechny podmínky dotace splnila. Námitky nejsou důvodné.

[25] Nejvyšší správní soud předesílá, že protokol o kontrole „je možno pokládat za jeden z klíčových důkazních prostředků“. K jeho zpochybnění je třeba přinejmenším předeštit věrohodnou skutkovou verzi reality, která by obsah protokolu vyvrátila (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2021, č. j. 6 As 227/2020 - 53, bod 19 a judikatura tam citovaná; či ze dne 9. 8. 2024, č. j. 5 As 51/2024 - 39, bod 39).

[26] V projednávané věci proběhla u stěžovatelky kontrola, jejímž výsledkem byl protokol o kontrole. Jeho závěry jsou podloženy přílohami v podobě fotografií z kontroly a měřeními ploch. Tyto závěry stěžovatelka sice opakovaně neúspěšně rozporuje (nejdříve námitkami, poté v odvolání a následně před správními soudy), nicméně její prostý nesouhlas uvedený v kasační stížnosti není s to zvrátit závěry z kontrolního protokolu. Jak již uvedl městský soud, „[z]ákladem napadeného rozhodnutí tudíž nejsou nepodložené domněnky či předpoklady, z nichž by žalovaný konstruoval své (nepřezkoumatelné) úvahy, nýbrž zcela konkrétní podklady, které vylučují [stěžovatelkou] naznačenou svévoli správního orgánu

při odůvodňování rozhodnutí“ (bod 57 napadeného rozsudku). Touto optikou poté kasační soud přistoupil ke stěžovatelkou zpochybněným skutkovým závěrům.

[27] K rovnoměrné výsadbě stromů s maximální výškou kmene 120 cm [§ 13 odst. 2 písm. b) nařízení vlády č. 331/2019 Sb.] Nejvyšší správní soud poukazuje na to, že je to právě stěžovatelkou opomíjená výška, která je problematická. Nešlo tedy o minimální hustotu jedinců na 1 ha. Během kontroly totiž vyplynulo, že „na DPB 3301/13, 4401/16, 4408 a 3903/9 [...] se vyskytují jabloně s kmenem vyšším než 120 cm, některé dokonce i vyšší než 160 cm“ (str. 5 napadeného rozhodnutí). Je tak nutné souhlasit s městským soudem, že na uvedených DPB „se vykytují jedinci, jež například svou výškou neodpovídají požadavkům aplikované právní úpravy“ (bod 62 napadeného rozsudku).

[28] Dále stěžovatelka tvrdila, že travní porost buď mulčovala a lámala, anebo posekala a odklidila [§ 13 odst. 2 písm. e) nařízení vlády č. 331/2019 Sb.]. I touto výtkou se již správní orgány (str. 5 a 6 napadeného rozhodnutí) a městský soud zabývaly (bod 63 napadeného rozsudku). Ze zjištění provedených na místě v září 2022 vyplývá, že na části DPB 3301/13 byla posečená (nikoliv mulčovaná) hmota neodklizená. To je v rozporu s uvedeným ustanovením, podle kterého žadatel *v případě seče zajistí odklizení biomasy do 31. srpna příslušného kalendářního roku.*

[29] Neprovedení prosvětlovacího prořezání stromů [§ 13 odst. 2 písm. f) nařízení vlády č. 331/2019 Sb.] pak vyplývá jak z kontroly na místě (str. 4 a 5 napadeného rozhodnutí), tak i z protokolu Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu (bod 64 napadeného rozsudku). Posledně uvedený protokol uvádí, že „na DPB č. 3201/13, 3201/20, 3201/23, 3201/28, 3201/34, 4303/22 nebyl proveden prosvětlovací řez. Jedná se o starou výsadbu jabloní (1977, 1978), převážná část stromů bez výnosu.“ Poukaz stěžovatelky na to, že provedení řezu „nade vši pochybnost“ vyplývá z fotografií pořízených při kontrole a že hodnocení dostatečného prosvětlení je subjektivní, není s to tyto závěry vyvrátit.

[30] Pokud jde o povinnost průběžně vyhodnocovat meteorologické údaje [§ 13 odst. 2 písm. k) nařízení vlády č. 331/2019 Sb.], kasační soud společně s městským soudem (bod 65 napadeného rozsudku) poukazuje na to, že stěžovatelce nebylo vytýkáno nezaznamenávání údajů (jak se domnívá), ale jejich následné nevyhodnocování. V rámci kontroly totiž správní orgány zjistily, že „ve sloupci vyhodnocení zjištěných údajů je vždy uvedeno pouze počasí pro příslušný den. Odvolatel [zde stěžovatelka] pro vyhodnocení zadal popis charakteristiky počasí každého dne, ale nebyla zaznamenána přijatá opatření v sadech za celé kontrolní období“ (str. 5 napadeného rozhodnutí).

[31] Městský soud tak zcela korektně a správně uzavřel, že správní orgány skutkový stav zjistily a vyhodnotily řádně. Stěžovatelka pro opačný závěr nepředložila dostatečné tvrzení ani důkazy. Ostatně důkazní návrhy v žalobě se týkaly výlučně dokumentů, které jsou součástí správního spisu (bod 71 napadeného rozsudku).

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Kasační soud shrnuje, že prvostupňové rozhodnutí SZIF v této věci trpělo vadou v podobě chybějícího zamítavého výroku. Je-li dotace částečně krácena, musí příslušné

pokračování

rozhodnutí tuto skutečnost odrážet nejen v odůvodnění, ale i částečně zamítavým výrokem. Nicméně v projednávané věci neměla tato vada vliv na zákonnost a zrušení napadeného rozhodnutí pouze z tohoto důvodu by bylo formalistické a nikterak by se již nemohlo projevit v právech stěžovatelky. Stěžovatelce se totiž nepodařilo dostatečně tvrdit a prokázat, že by skutkový stav nebyl zjištěn dostatečně. Důvody pro částečné zkrácení dotace proto v soudním přezkumu obstály.

[33] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám jako celku nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s.

[34] O náhradě nákladů řízení rozhodl kasační soud v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka ve věci neměla úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovanému v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti. Soud mu tedy náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 30. července 2025

Ivo Pospíšil
předseda senátu