



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Jitky Zavřelové a soudců Petra Mikeše a Milana Podhrázkého v právní věci žalobce: **Ing. Jiří Vacek**, IČO: 64840841, se sídlem Klest 19, Cheb, zastoupený JUDr. Pavlem Sedláčkem, advokátem se sídlem Dlouhá 705/16, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2019, čj. 46593/2019-MZE-14112, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, čj. 6 A 15/2020-47,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 3. 2022, čj. 6 A 15/2020-47, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 5. 12. 2019, čj. 46593/2019-MZE-14112, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši **28 570 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Pavla Sedláčka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Na základě žádosti žalobce o dotaci z Programu rozvoje venkova (dále „Program“) na opatření I.1.1.1a Modernizace zemědělských podniků, doručené 13. 3. 2014, byla 15. 8. 2014 uzavřena dohoda o poskytnutí dotace z Programu, kterou se žalobce zavázal k plnění podmínek stanovených Pravidly, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2007-2013 (dále „dohoda o

poskytnutí dotace“ a „Pravidla 2007-2013“). Dne 19. 1. 2015 byla žalobci vyplacena dotace v celkové výši 1 562 992 Kč. Předmětem dotace byl seník na farmě Poustka provozované žalobcem.

[2] Smlouvou o prodeji části závodu z 27. 2. 2015 (dále „smlouva o prodeji části závodu“) žalobce převedl celé své zemědělské středisko, včetně farmy Poustka, na společnost Velkostatek Hůrka, s. r. o., IČO: 29123968, se sídlem Klest 19, Cheb (dále „společnost Velkostatek Hůrka“), jejímž jediným společníkem a jednatelem byl a je žalobce. Dne 14. 4. 2015 obdržel Regionální odbor Státního zemědělského intervenčního fondu v Ústí nad Labem (dále „regionální odbor“) Hlášení č. 2 o změnách v rámci Programu, včetně dalších doplnění, jimiž žalobce jako (původní) příjemce dotace oznámil změnu příjemce dotace z žalobce na „žalobcovu“ společnost Velkostatek Hůrka. Státní zemědělský intervenční fond (dále „SZIF“) z předložené smlouvy o prodeji části závodu zjistil, že k převodu došlo v rozporu s Pravidly 2007-2013 [konkrétně kapitolou 10 odst. a) druhou odrážkou části A – obecné podmínky], podle kterých nelze provést změnu „žadatele/příjemce dotace/vlastnictví majetku, který je předmětem dotace“, bez předchozího souhlasu regionálního odboru Pozn NSS: Žalobce i žalovaný v této souvislosti odkazují na změnu příjemce dotace, i když správně jde o změnu vlastnictví majetku, který je předmětem dotace. Nejvyšší správní soud si je této nepřesnosti vědom, ale pro přehlednost a návaznost dále používá stejnou terminologii jako žalobce a správní orgány.

[3] Rozhodnutím SZIF z 24. 7. 2019 (resp. 1. 8. 2019, kdy bylo elektronicky podepsáno oprávněnou úřední osobou), čj. SZIF/2019/0501939 (dále „rozhodnutí SZIF“), byla žalobci podle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu) (dále „zákon o SZIF“), ve znění účinném do 31. 12. 2019, a přímo použitelných předpisů Evropské unie, uložena povinnost vrátit do 60 dnů od doručení tohoto rozhodnutí finanční prostředky ve výši 156 299,20 Kč odpovídající 10 % poskytnuté (vyplacené) dotace. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí SZIF.

[4] Městský soud v Praze výše označeným rozsudkem žalobu proti rozhodnutí žalovaného zamítl.

[5] Předně považoval správní rozhodnutí za přezkoumatelná. V reakci na žalobní námitky konkrétně uvedl, že žalovaný odvolací námitku naplnění účelu ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky části A – obecné podmínky Pravidel 2007-2013 [dále „kapitola 10 odst. a) druhá odrážka“] – uplatněnou v bodu IV odvolání žalobce z 15. 8. 2019 (dále „odvolání“) – vypořádal na str. 5 svého rozhodnutí, kde rovněž vysvětlil, že se fakticky nejednalo toliko o změnu formy podnikání žalobce. Podle městského soudu žalovaný nepochybil tím, že se ve svém rozhodnutí sám z moci úřední nezabýval otázkou aplikace pozdější příznivější právní úpravy ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod (dále „Listina“). Žalovaný totiž takovou povinnost neměl, jelikož v nyní projednávané věci nebyla žalobci uložena sankce trestní povahy. Žalovaný adekvátním a dostatečným způsobem reagoval též na odvolací námitky, jimiž žalobce namítal nepřiměřenou výši částky, jíž je povinen vrátit, a domáhal se jejího snížení na základě aplikace pozdějších Pravidel pro období 2014-2020, která za stejné porušení povinnosti stanoví snížení dotace pouze 1 %, nikoli 10 %. K tomu městský soud poukázal na závěr žalovaného, že podmínky byly prokazatelně porušeny a ke snížení výše vrácené dotace tedy může dojít pouze na

pokračování

základě udělené výjimky ministra zemědělství podle ustanovení kapitoly 12 odst. e) obecných podmínek Pravidel 2014-2020, přičemž o této žádosti bude rozhodnuto samostatně.

[6] Městský soud odmítl námitky o přílišném formalismu správních rozhodnutí. Žalobce se zavázal k dodržování podmínek pro poskytnutí dotace), přesto jednu z nich porušil, neboť provedl změnu příjemce dotace bez předchozího souhlasu regionálního odboru. Doplnil, že žalobce svá tvrzení, že SZIF, byť neformálně, o zamýšlené změně informoval a vyžádal si tak potřebný souhlas, nijak v řízení před správním orgánem ani městským soudem neprokázal, resp. neoznačil důkazy k jejich prokázání.

[7] Nedůvodnou městský soud shledal rovněž námitku, že osmnáctiměsíční lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze 17. 12. 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 [dále „nařízení č. 1306/2013“ – s účinností od 1. 1. 2023 nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 z 2. 12. 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013] je lhůtou prekluzivní, a že v nyní projednávané věci došlo k jejímu marnému uplynutí, čímž došlo ještě před zahájením správního řízení k zániku oprávnění státu požadovat vrácení dotace. Městský soud se zde plně ztotožnil se závěry svého dřívějšího rozsudku z 24. 6. 2021, čj. 14 A 75/2020-55, podle nichž uvedená lhůta není prekluzivní, nýbrž toliko pořádková, upravující vztah mezi členským státem a Evropskou unií. Marným uplynutím této lhůty v nyní projednávané věci tedy nedošlo k prekluzi práva státu žádat po žalobci jako příjemci dotace její částečné vrácení. Neshledal proto ani důvody k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie (dále „Soudní dvůr“) stran výkladu uvedené lhůty. K obecné žalobní námitce promlčení práva městský soud ve stejné míře obecnosti uvedl, že právo požadovat po žalobci vrácení dotace není ani promlčeno.

[8] Jako nepřípustný městský soud posoudil návrh žalobce na soudní moderaci trestu ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s., konkrétně na upuštění od potrestání. K tomu zopakoval, že povinnost vrácení (části) poskytnuté dotace nepředstavuje podle judikatury Nejvyššího správního soudu sankci trestní povahy, a proto ji nelze soudně moderovat.

II. Kasační stížnost

[9] Žalobce (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, jíž navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

[10] Stěžovatel předně, stejně jako v žalobě, namítl nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného pro nedostatek důvodů. Žalovaný se totiž nevypořádal s odvolací námitkou, že v nyní projednávané věci byl účel Programu, tj. rozvoj venkova, naplněn, zachován, a ani se nezabýval možností použití pozdějších příznivějších Pravidel 2014-2020 na základě čl. 40 odst. 6 Listiny, a to přesto, že si byl vědom postupu podle pozdějších pravidel, jelikož na ně odkázal ohledně možnosti udělení výjimky podle ustanovení kapitoly 12 odst. e) obecných podmínek Pravidel 2014-2020, přičemž Pravidla 2007-2013 institut výjimky neobsahovala.

[11] Za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů stěžovatel považuje i napadený rozsudek. Městský soud dostatečně nevypořádal žalobní námitku, podle níž žalovaný nereagoval na odvolací námitku stran naplnění účelu dotace (rozvoje venkova). Zároveň se ani městský soud nevypořádal s věcnou žalobní námitkou, že účel dotace byl naplněn, zachován. Nedostatečné odůvodnění stěžovatel dále spatřuje v tom, že městský soud ohledně povahy osmnáctiměsíční lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 toliko ocitoval závěry svého dřívějšího rozsudku čj. 14 A 75/2020-55, s nimiž se ztotožnil. Za přesvědčivé proto nelze považovat ani odůvodnění závěru, že uvedená lhůta je lhůtou pořádkovou. Městský soud se podle stěžovatele nevypořádal ani s tím, zda pro případ, že nejde o prekluzivní lhůtu, nemůže jít o lhůtu promlčecí, resp. nereagoval na námitku promlčení vznesenou v žalobě. Napadený rozsudek nereaguje ani na žalobní námitku, že pokud žalovaný postupoval podle Pravidel 2014-2020 ohledně žádosti o výjimku z pravidel (Pravidla 2007-2013 takový institut neobsahovala), měl podle nich postupovat i ohledně procentuální výše vratky – 1 % namísto 10 % [pozn. NSS: Pravidla 2007-2013 v ustanovení kapitoly 15 upravují mj. sankční systém, jehož součástí jsou kategorie sankcí v podobě „snížení dotace“ (o 10 %, 50 % či 100 %); pro případ povinnosti vrátit poskytnuté finanční prostředky či jejich část po jejich proplacení jde o tzv. *vratku*, jejíž výše je určena z proplacené částky v procentuální výši dle příslušné kategorie sankce – NSS proto namísto pojmů „sankce“ a „snížení dotace“ užívaných účastníky řízení a městským soudem dále jednotně užívá přesnější pojem „vratka“ (jež je ve své podstatě ekvivalentem pojmu „odvod za porušení rozpočtové kázně“)].

[12] Stěžovatel dále namítl přílišný formalismus správních rozhodnutí i napadeného rozsudku, jelikož převedení své zemědělské činnosti a uzavření smlouvy o prodeji části závodu vnímal jako převod části závodu „sám sobě“, a pouze jako změnu formy podnikání. V reakci na odůvodnění městského soudu argumentoval, že napříč judikaturou Nejvyššího soudu (např. rozsudek z 16. 5. 2017, sp. zn. 21 Cdo 2999/2016), odbornou veřejností i (bývalými) vládními představiteli je zastáván právní názor, výklad, že způsob podnikání, kdy fyzická osoba je jediným společníkem a jednatelem společnosti s ručením omezeným, představuje výkon nezávislé práce touto fyzickou osobou na základě živnostenského oprávnění, a jde tak v podstatě o jinou formu podnikání této fyzické osoby – tzv. „převlečené živnostníky“. Tedy nejen fakticky, ale i právně stále jde o výkon činnosti stěžovatele. V nyní projednávaném případě tak sice na straně příjemce dotace došlo ke změně IČO, avšak vzhledem k výše uvedenému se fakticky i právně stále jedná o výkon činnosti stěžovatele na základě živnostenského oprávnění. Podle stěžovatele je tedy otázkou, zda byl vůbec povinen hlásit SZIF „změny“, pokud z pohledu judikatury k žádné změně nedošlo. Napadený rozsudek je tedy nezákonný z důvodu nesprávného posouzení právní otázky týkající se zachování personální jednoty stěžovatele a společnosti Velkostatek Hůrka. Jelikož se stejného pochybení dopustil i žalovaný, měl městský soud jeho rozhodnutí zrušit.

[13] Stěžovatel rovněž namítl, že již od počátku řízení argumentuje tím, že SZIF o právním nástupnictví informoval ještě před uzavřením smlouvy o prodeji části závodu, jelikož konzultoval celý postup převodu části závodu s regionálním odborem SZIF, a dále tím, že došlo k naplnění účelu dotace v podobě rozvoje venkova. Nesprávná je proto úvaha městského soudu v bodu 38 napadeného rozsudku, že nelze aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny, neboť hlavním cílem uložené vratky je vrátit do státního rozpočtu finanční prostředky, jež nebyly využity za účelem a v souladu s dotačními podmínkami. V nyní projednávané věci totiž byla poskytnutá dotace jednoznačně využita za účelem, k němuž byla poskytnuta, tedy

pokračování

k rozvoji venkova, jelikož seník na farmě Poustka byl řádně realizován a společnost Velkostatek Hůrka i nadále splňuje podmínky Programu.

[14] Závěr městského soudu, že v nyní projednávané věci nelze použít čl. 40 odst. 6 Listiny, a tedy ani aplikovat Pravidla 2014-2020, je nesprávný. Stěžovatel i nadále považuje uloženou vratku za správní trestání a má za to, že žalovaný měl postupovat podle Pravidel 2014-2020, jež jsou pro stěžovatele mírnější. Dodal, že vratka mu byla uložena ve správním řízení a je přezkoumávána i správními soudy. Neobstojí proto ani závěr městského soudu o nepřipustnosti soudní moderace podle § 78 odst. 2 s. ř. s.

[15] Podle stěžovatele žalovaný postupoval podle Pravidel 2014-2020 ohledně žádosti o výjimku z pravidel (Pravidla 2007-2013 takový institut neobsahovala), čili si byl vědom své povinnosti postupovat podle (pozdějších) předpisů pro stěžovatele mírnějších, avšak učinil tak jen ve vztahu k rozhodování o výjimce, nikoli při stanovení procentuální výše vratky. Rozdíl v procentuální výši vratek ukládaných za totožné porušení povinnosti podle pravidel pro jednotlivá období je zcela zásadní, což podle stěžovatele svědčí o tom, že jemu vytýkané porušení je vskutku jen formálního charakteru. Vratka ve výši 10 % z vyplacené dotace je proto zcela nepřiměřená.

[16] Podstatou posledního okruhu námitek je nesouhlas stěžovatele se závěrem městského soudu, jakož i žalovaného, ohledně povahy osmnáctiměsíční lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Stěžovatel setrval na svém názoru, že jde o lhůtu prekluzivní, eventuálně promlčecí. Vzhledem k závěrům Soudního dvora v rozsudku z 10. 4. 2025 ve věci C-657/23, *Ministerstvo zemědělství*, EU:C:2025:263 (dále „rozsudek C-657/23“) o „neprekluzivní“ povaze uvedené lhůty, jež jsou nyní závazné i pro Nejvyšší správní soud, bylo by (s výjimkou výše shrnuté námitky nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku) nadbytečné reprodukovat zde podrobnou kasační argumentaci stěžovatele k této otázce (str. 12 až 14 kasační stížnosti).

III. Vyjádření žalovaného a replika stěžovatele

[17] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti, neboť se plně ztotožňuje s napadeným rozsudkem. Uvedl, že namítá-li stěžovatel přílišnou tvrdost postupu, resp. nepřiměřenou výši vratky, rozporuje přímo znění podmínek Pravidel 2007-2013, resp. podmínek dohody o poskytnutí dotace, kterou při vědomí všech skutečností dobrovolně uzavřel. K posouzení splnění podmínek příjemcem dotace pro účely udělení souhlasu s provedením změny, je třeba prokazatelně doložit všechny potřebné informace, a proto není možné za poskytnutí těchto informací považovat osobní či telefonické konzultace s regionálním odborem, které stěžovatel navíc ani žádným způsobem nedoložil. Předběžnou konzultací tak zjevně nemůže dojít k naplnění účelu ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky. Vzhledem k pevnému nastavení procentuální výše vratky pro každé porušení pravidel nemá SZIF ani žalovaný žádný prostor ke správnímu uvážení a stanovení proporcionality na základě míry porušení, což potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku z 3. 5. 2018, čj. 10 Afs 158/2017-63, bodech 19 a 20.

[18] K argumentaci stěžovatele, že neohlášení změny příjemce dotace je pouze administrativním pochybením a nemá žádný vliv na naplnění účelu dotace, žalovaný uvedl, že při neohlášení změny příjemce dotace by došlo k převodu části závodu jinému

hospodářskému subjektu, v současnosti sice ovládanému osobou stěžovatele, avšak tato skutečnost není zaručena po celou dobu udržitelnosti projektu, a případná další změna společníků nebo jednatele společnosti Velkostatek Hůrka by nadále souhlasu SZIF nepodléhala. Nebylo by tak již zřejmé, zda by byly i nadále plněny dotační podmínky po celou dobu udržitelnosti projektu. V této souvislosti žalovaný upozornil, že z pohledu poskytovatele dotace, v případě takto závažných, a navíc nevratných změn, je dodržení formálních postupů, tedy nahlášení změny předepsaným způsobem, zcela zásadní pro ochranu veřejných prostředků. V tomto konkrétním případě nelze odhlédnout od toho, že stěžovatel by změnou na straně žadatele zásadně zhoršil dobytost případné pohledávky, jelikož zatímco jako živnostenský podnikatel by odpovídal celým svým majetkem, tak za dluhy společnosti poté odpovídá jen samotná společnost (nikoli už její společníci).

[19] Žalovaný má za to, že stěžovatelem uváděný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2999/2016 není pro nyní projednávanou věc přílehlavý, a to i proto, že soudy v projednávané věci vycházely z jiného skutkového stavu. Žalovaný nijak nepopírá, že jednočlenné společnosti s ručením omezeným se svou povahou velmi blíží živnostenskému podnikání, nicméně mezi nimi nelze dělat rovnítko, a to především s ohledem na zájmy, které jsou daným ustanovením Pravidel 2007-2013 chráněny. Tvzení stěžovatele, že mezi živnostenským podnikáním a podnikáním formou společnosti s ručením omezeným není žádný rozdíl, je ve zcela přímém rozporu s jeho dalším tvrzením, že podnikání formou společnosti s ručením omezeným je pro něj v mnoha ohledech výhodnější.

[20] Dále žalovaný zdůraznil, že vratka nebyla uložena za nedodržení účelu projektu uvedeného v žádosti o dotaci, ale za jiné pochybení, za které Pravidla 2007-2013 stanovují vratku ve výši odpovídající sankci A – snížení dotace o 10 %. Pokud by SZIF konstatoval nedodržení účelu projektu uvedeného v žádosti o dotaci, tak by stěžovateli uložil vratku ve výši odpovídající sankci C – snížení dotace o 100 %, k čemuž však nedošlo. Žalovaný tedy nesporně naplnění účelu projektu, ale konstatuje porušení podmínky stanovené v ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky.

[21] Ke stěžovatelem prosazovanému postupu podle čl. 40 odst. 6 Listiny žalovaný odkázal na § 11 odst. 4 zákona o SZIF, ve znění účinném do 31. 12. 2022 [pozn. NSS: od 1. 1. 2023 jde o odst. 3], podle něž byla dotace a opatření v rámci Programu stěžovateli poskytnuta na základě dohody o poskytnutí dotace, jež svojí povahou odpovídá veřejnoprávní smlouvě podle § 159 a násl. správního řádu. Porušení povinností stanovených touto dohodou tak není správním deliktem a nejde o správní trestání, jak tvrdí stěžovatel, nýbrž o sankci z porušení dohody o poskytnutí dotace. Zjednodušeně řečeno, stěžovatel porušil smlouvu (dohodu o poskytnutí dotace), za což mu byla uložena vratka touto dohodou stanovená.

[22] Žalovaný nesouhlasí s námitkou, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný v části vypořádání povahy osmnáctiměsíční lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Městský soud se toto otázkou podrobně zabýval, a navíc jde již o ustálenou judikaturu napříč různými senáty městského soudu. Nejvyšší správní soud zde nereprodukoval věcnou argumentaci žalovaného k této otázce ze stejných důvodů, pro něž nereprodukoval kasační argumentaci (bod [16] výše).

pokračování

[23] V replice stěžovatel, nad rámec zopakování podstaty své kasační argumentace, v reakci na vyjádření žalovaného uvedl, že závěry rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 21 Cdo 2999/2016 jsou na nyní projednávanou věc použitelné, jelikož v tehdejší věci byl stejný skutkový základ jako ve věci stěžovatele. Odmítl rovněž argumentaci žalovaného založenou na nemožnosti kontroly případných převodů obchodních podílů společnosti s ručením omezeným ze strany SZIF jako poskytovatele dotace. Ve svém důsledku by to totiž vylučovalo poskytnutí dotace právníckým osobám, jimž však dotace běžně poskytovány jsou. Argumentace je tak ryze účelová.

IV. Rozsudek Soudního dvora z 10. 4. 2025 ve věci C-657/23, *Ministerstvo zemědělství*

[24] V průběhu řízení o této kasační stížnosti rozšířený senát Nejvyššího správního soudu položil usnesením ze 4. 10. 2023, čj. 5 Afs 205/2021-80, Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

Je třeba čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 vykládat tak, že uplynutím lhůty 18 měsíců podle tohoto ustanovení zaniká oprávnění členského státu požadovat po příjemci vrácení neoprávněných plateb?

[25] V návaznosti na to Nejvyšší správní soud usnesením z 10. 10. 2023, čj. 8 Afs 102/2022-53, podle § 48 odst. 3 písm. d) ve spojení s § 120 s. ř. s., přerušil řízení v nyní projednávané věci, a to do doby rozhodnutí Soudního dvora, resp. rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 5 Afs 205/2021.

[26] Soudní dvůr o předběžné otázce rozhodl rozsudkem C-657/23 následovně:

Článek 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/2008 ve spojení s čl. 3 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vymáhání neoprávněně vyplacených částek dotace z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) od jejího příjemce mohlo být zahájeno po uplynutí lhůty 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb [podtržení provedl NSS].

[27] Rozšířený senát následně usnesením z 30. 4. 2025, čj. 5 Afs 205/2021-150, věc vrátil k projednání a rozhodnutí (tříčlennému) pátému senátu, přičemž plně odkázal na závěry uvedeného rozsudku C-657/23. Nejvyšší správní soud proto usnesením ze 14. 5. 2025, čj. 8 Afs 102/2022-53, vyslovil, že se v řízení pokračuje. Zároveň účastníkům řízení stanovil týdenní lhůtu, v níž se mohli vyjádřit k rozsudku C-657/23.

[28] Učinil tak pouze stěžovatel, přípisem z 2. 6. 2025, v němž uvedl, že rozsudek C-657/23 považuje za překvapivý. Dále uvedl, že námitka prekluze byla jen jednou z námitek obsažených v jeho kasační stížnosti. Stěžovatel je přesvědčený, že ostatní námitky by měly obstát a kasační stížnosti by mělo být vyhověno. Následně stručně shrnul ostatní

námítky – přílišný formalismus, změna formy podnikání, naplnění účelu dotace a chybné uložení vratky podle dřívějších přísnějších Pravidel 2007-2013.

V. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[29] Kasační stížnost je důvodná.

V.A Prekluze práva – povaha lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013

[30] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval stěžovatelem namítaným zánikem oprávnění státu požadovat po stěžovateli vrácení (části) dotace (vratku) v důsledku prekluze tohoto práva. Ostatně, správní soudy jsou povinny přihlížet k prekluzi práva uložit odvod (vratku) z úřední povinnosti, tj. bez ohledu na to, zda účastník řízení námitku prekluze uplatnil či nikoli [nálezy ÚS z 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07 (N 17/52 SbNU 173), z 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07 (N 38/52 SbNU 387), bod 27, či z 29. 4. 2010, sp. zn. III. ÚS 1341/08 (N 96/57 SbNU 261) a na ně navazující rozsudky NSS ze 14. 9. 2022, čj. 7 Afs 85/2022-33, bod 10, či z 19. 6. 2024, čj. 3 Afs 248/2023-135, bod 22]. V případě, že by lhůta pro uložení povinnosti vrátit dotaci či její část skutečně uplynula, bylo by již vypořádání ostatních kasačních námitek stěžovatele nadbytečné, a to včetně (ne)přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a napadeného rozsudku (rozsudky NSS z 22. 6. 2022, 8 Afs 11/2020-102, bod 10, či z 11. 1. 2024, čj. 8 Afs 189/2020-127, bod 20).

[31] Pro zodpovězení otázky, zda v nyní projednávané věci došlo k prekluzi uvedeného práva státu bylo třeba vyjasnit povahu lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.

[32] Jak plyne z kapitoly IV výše, povaha této lhůty byla předmětem posouzení ze strany Soudního dvora ve věci sp. zn. C-657/23, *Ministerstvo zemědělství*.

[33] Rozsudkem C-657/23 Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 Afs 205/2021 odpověděl, že osmnáctiměsíční lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 není lhůtou prekluzivní. V odůvodnění se zabýval zejména jazykovým a systematickým výkladem čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a především jeho vztahem k nařízení č. 2988/95. V bodu 47 rozsudku Soudní dvůr rovněž uvedl, že čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 upravující zpětné získávání částek neoprávněně vyplacených z důvodu nesrovnalosti od dotyčného příjemce se týká finančního vztahu mezi Unií a dotyčným členským státem, takže se nepoužije na vztah mezi tímto členským státem a příjemcem neoprávněných plateb (dotace).

[34] Právním názorem Soudního dvora je Nejvyšší správní soud, jak již zdůraznil jeho rozšířený senát v bodu 20 usnesení z 30. 4. 2025, čj. 5 Afs 205/2021-150, vázán stejně jako všechny ostatní orgány veřejné moci České republiky i dalších členských států EU. Nejvyšší správní soud proto s odkazem na rozsudek C-657/23 shledává námitku stěžovatele nedůvodnou, přičemž by nemělo žádný smysl, aby na tomto místě podrobně vypořádával jednotlivé dílčí kasační argumenty, které směřovaly k opačnému závěru, než k jakému dospěl Soudní dvůr (rozsudek z 18. 6. 2025, čj. 5 Afs 205/2021-156, bod 40). A to včetně námitek, že se eventuálně jedná o lhůtu promlčecí, neboť nejde-li o lhůtu týkající se vztahu členského státu a příjemce dotace, je bez významu, zda jde alespoň o lhůtu promlčecí, nebo jen pořádkovou.

pokračování

V.B (Ne)přezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného a napadeného rozsudku

[35] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného a napadeného rozsudku. Pokud jde o napadený rozsudek, pak o tom si ostatně musí učinit úsudek i bez uplatněné námítky (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[36] Má-li být správní či soudní rozhodnutí přezkoumatelné, musí z něj být zřejmé, jaký skutkový stav vzal správní orgán (soud) za rozhodný a jak uvažil o pro věc podstatných skutečnostech, resp. jakým způsobem postupoval při posuzování těchto skutečností. Uvedené musí nalézt svůj odraz v odůvodnění dotčeného rozhodnutí. Nepřezkoumatelné je tedy takové rozhodnutí, které nelze přezkoumat pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno. Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností.

[37] Nepřezkoumatelnost správního (soudního) rozhodnutí pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku skutkových či právních důvodů, nikoli na dílčích nedostatcích odůvodnění rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění či právních úvah, o něž správní orgán (soud) opírá své rozhodovací důvody. Rozhodnutí je tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, chybí-li rozhodné důvody, nebo jsou-li opřeny o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, nebo pokud je zcela opomenuta některá z podstatných námitek účastníka daného řízení. Nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měli žalovaný či krajský (městský) soud rozhodnout, resp. jak podrobně by mělo být jejich rozhodnutí odůvodněno, ale objektivní překážkou, která znemožňuje věcný přezkum napadeného rozhodnutí (rozsudky NSS z 28. 2. 2017, čj. 3 Azs 69/2016-24, či na něj navazující z 27. 9. 2017, čj. 4 As 146/2017-35, bod 18, a z 22. 4. 2025, čj. 5 As 382/2021-208, bod 81). Nepřezkoumatelnost je třeba vykládat v souladu s jejím skutečným smyslem, neboť jde o jednu z nejzávažnějších vad řízení, kterou lze konstatovat pouze v případě, že pro výše uvedené důvody skutečně nelze seznat, jak správní orgán (soud) rozhodl, eventuálně proč rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku přezkoumávaného rozhodnutí, resp. proč považoval vznesené námitky za nedůvodné (rozsudek NSS ze 4. 3. 2022, čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura).

[38] K tomu je třeba dodat, že podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu obecně není dána povinnost správního orgánu či soudu výslovně reagovat na každou jednotlivou námitku či argument vznesené ve správním či soudním řízení a obsáhle je vyvracet, jestliže tuto námitku řádně vypořádá jako celek a postaví proti ní svou vlastní ucelenou, logickou a pro odůvodnění správnosti jeho závěrů dostatečnou argumentaci (rozsudek NSS z 12. 3. 2021, čj. 2 Azs 377/2020-29, bod 13 a tam citovaná judikatura Ústavního soudu). Úkolem správního orgánu a soudu je tak uchopit obsah a smysl přednášené argumentace a vypořádat se s ní. Podstatné podle Nejvyššího správního soudu je, aby se ve svém rozhodnutí vypořádaly se všemi základními námitkami účastníka řízení tak, aby žádná z nich nezůstala bez náležité odpovědi. Odpověď na základní námitky však v sobě může v některých případech konzumovat i odpověď na některé námitky dílčí a související. Stručně řečeno, nedostatek přímé reakce na každý jednotlivý argument účastníka řízení nezpůsobuje nezákonnost ani nepřezkoumatelnost rozhodnutí, pokud správní orgán (soud) prezentuje odlišný názor, který přesvědčivě zdůvodní, a toto zdůvodnění poskytuje dostatečnou oporu výroku rozhodnutí (rozsudky NSS z 30. 4. 2009, čj. 9 Afs 70/2008-130, či

na něj navazující z 25. 2. 2015, čj. 6 As 153/2014-108, bod 37). Případně, za podmínek tomu přiměřeného kontextu, se lze spokojit i s akceptací odpovědi implicitní, což připouští i Ústavní soud či judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudek NSS z 24. 8. 2022, čj. 2 Afs 194/2020-52, bod 12 a další tam citovaná rozhodnutí).

[39] Zároveň podle ustálené judikatury platí, že přezkoumá-li krajský (městský) soud správní rozhodnutí, které není přezkoumání vůbec způsobilé, zatíží nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek (rozsudky NSS z 13. 6. 2007, čj. 5 Afs 115/2006-91, či z 30. 11. 2023, čj. 8 As 137/2022-67, bod 27).

[40] Nejvyšší správní soud se proto nejdříve zabýval přezkoumatelností rozhodnutí žalovaného.

V.B.1 Rozhodnutí žalovaného

[41] Stěžovatel konkrétně namítl, že se žalovaný ve svém rozhodnutí jednak nevypořádal s odvolací námitkou, že v nyní projednávané věci byl účel Programu, tj. rozvoj venkova, naplněn, zachován, a jednak se nijak nezabýval tím, proč v souladu s čl. 40 odst. 6 Listiny nebyla stěžovateli uložena vratka podle pro něj příznivějších Pravidel 2014-2020.

[42] Jak uvedeno již výše (bod [10]), stěžovatel shodné nedostatky rozhodnutí žalovaného namítal již v žalobě [body 4 a 7 napadeného rozsudku; body III.2) na str. 7 žaloby a III.5) na str. 12 až 13 žaloby]. Městský soud tuto žalobní argumentaci vypořádal v bodech 32 až 41, konkrétně v bodech 35 a 36 až 40 napadeného rozsudku (vypořádání městského soudu se věnuje následující podkapitola).

[43] Stěžovatel v bodu IV na str. 3 až 4 odvolání poukázal na účel ustanovení, jehož porušení je mu vytýkáno [tj. kapitola 10 odst. a) druhá odrážka (bod [2] výše)], jímž je podle stěžovatele zejména dohled ze strany SZIF nad osobami, které čerpají dotace, a možnost o těchto osobách (spolu)rozhodovat, a tedy i teoretická možnost nového žadatele/příjemce dotace odmítnout. Vzhledem k množství realizovaných konzultací byl tento účel v nyní projednávané věci naplněn – SZIF totiž nejpozději od ledna 2014 věděl o záměru stěžovatele převést zemědělské středisko na společnost Velkostatek Hůrka, potvrdil stěžovateli, že při takovém postupu budou nároky na dotaci zachovány a doporučil mu kroky, které bylo třeba vůči SZIF učinit. Stěžovatel jako příjemce dotace měl tedy již před uzavřením smlouvy o prodeji části závodu souhlasné stanovisko SZIF fakticky k dispozici. Není tak pravda, že stěžovatel o plánované změně SZIF neinformoval, ani že s ní SZIF nevyslovil souhlas. Tím podle stěžovatele došlo k naplnění účelu ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky.

[44] Z uvedeného shrnutí je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že stěžovatel v odvolání namítal „toliko“ naplnění účelu ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky, podle nějž *změnu žadatele/příjemce dotace/vlastnictví majetku, který je předmětem dotace, nelze provést bez předchozího souhlasu regionálního odboru*. Námitku spočívající v naplnění (zachování) účelu Programu, tj. rozvoje venkova (tj. účelu dotace jako takové), však v odvolání ani náznakem nevznesl. Zároveň tak neučinil ani v doplnění odvolání z 11. 9. 2019 (dále „doplnění odvolání“), resp. ani jindy v průběhu odvolacího řízení [poprvé tak stručně učinil až v bodu III.2) na str. 7 žaloby]. Otázka naplnění účelu dotace zároveň nikterak nesouvisí s tím, zda byl, či nebyl naplněn účel uvedeného ustanovení o potřebě předchozího souhlasu regionálního odboru se změnou (zde) příjemce dotace. Z odvolací

pokračování

námítky o naplnění účelu uvedeného ustanovení proto nelze, a to ani implicitně, dovozovat uplatnění námítky o naplnění účelu dotace. Ve vztahu k odvolacím námitkám tedy nelze souhlasit s tvrzením stěžovatele v bodu V.2) na str. 11 kasační stížnosti, že argumentace o toliko administrativním charakteru stěžovatelova opomenutí a o personální jednotě stěžovatele a společnosti Velkostatek Hůrka byla pouze podpůrnou argumentací k námitce o naplnění účelu dotace.

[45] Jelikož námitku naplnění účelu Programu v podobě rozvoje venkova stěžovatel v odvolání nevzněl, neměl žalovaný povinnost se touto otázkou ve svém rozhodnutí výslovně zabývat. V tomto ohledu tak „mlčení“ žalovaného nemůže způsobit nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů (rozsudek NSS z 6. 6. 2024, čj. 8 Afs 204/2023-75, bod 48).

[46] Na námitku o naplnění účelu ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky žalovaný reagoval na str. 5 svého rozhodnutí, kde stěžovateli jednak vysvětlil, že předchozí konzultace o změně nelze považovat za splnění podmínky předchozího souhlasu, neboť ten je možné udělit pouze na základě oficiálního oznámení záměru provést změnu předepsanou formou, a úplných informací o konkrétní plánované změně. A jednak uvedl, že stěžovatel tvrzenou konzultaci nikterak nedoložil. Žalovaný tam stěžovateli rovněž vysvětlil, že nešlo pouze o změnu formy podnikání stěžovatele, jelikož v důsledku změny se příjemcem dotace stal jiný hospodářský subjekt, jehož ovládání stěžovatelem nebylo zaručeno po celou dobu udržitelnosti projektu, přičemž případná změna společníků či jednatele společnosti Velkostatek Hůrka by podle Pravidel 2007-2013 souhlasu ze strany SZIF nepodléhala. Nejvyšší správní soud, shodně s městským soudem (bod 35 napadeného rozsudku), shledal uvedené vypořádání přezkoumatelným, jelikož jím žalovaný jasně, srozumitelně a výstižně reagoval na danou odvolací námitku. Závěr žalovaného o tom, že se stěžovatel dopustil porušení účelu dotační podmínky spočívající v nemožnosti změny příjemce dotace bez předchozího souhlasu regionálního odboru, a logicky tedy i porušení samotného ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky, je tedy přezkoumatelný.

[47] Rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné ani z toho důvodu, že se v něm žalovaný nezabýval možností použití pozdějších příznivějších Pravidel 2014-2020 na základě čl. 40 odst. 6 Listiny, podle nějž *se trestnost činu posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán. Pozdějšího zákona se použije, jestliže je to pro pachatele příznivější*.

[48] Nejvyšší správní soud předně ověřil, že stěžovatel v odvolacím řízení čl. 40 odst. 6 Listiny vůbec neargumentoval – v doplnění odvolání v rámci argumentace o nepřiměřenosti uložené vratky pouze letmo zmínil změnu, k níž došlo v Pravidlech 2014-2020 (za stejné porušení povinnosti snížení dotace pouze 1 %, nikoli 10 %).

[49] Nejvyšší správní soud se dále zcela ztotožňuje se závěrem městského soudu v bodu 38 napadeného rozsudku (učiněného v rámci vypořádání žalobní námítky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného), že uložení povinnosti vrátit 10 % z finančních prostředků, jež byly vyplaceny jako dotace, nepředstavuje sankci trestní povahy, protože se žalovaný ani z úřední povinnosti nemusel zabývat aplikací (ani aplikovatelností) čl. 40 odst. 6 Listiny. Správnost uvedeného závěru plyne již ze samotného jazykového a systematického výkladu nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 z 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále „nařízení č. 2988/95“). Uvedené nařízení

v čl. 4 a 5 jednoznačně a striktně rozlišuje mezi správními opatřeními na jedné straně, a správními sankcemi na straně druhé (rozsudky NSS z 9. 8. 2018, čj. 9 Afs 280/2017-57, body 40 a násl., či z 16. 8. 2023, čj. 7 Afs 1/2023-33, bod 26). Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu jakož i Soudního dvora Evropské unie (dále „Soudní dvůr“) porušení rozpočtové kázně není správním deliktem (přestupkem) a stejně tak uložení odvodu [povinnosti vrátit (část) vyplacené dotace – zde vratky] za porušení rozpočtové kázně není trestní sankcí. Nelze proto aplikovat zásadu retroaktivity ve prospěch podle čl. 40 odst. 6 Listiny v případě odvodu za porušení rozpočtové kázně, resp. za porušení dotačních podmínek (rozsudky NSS 21. 5. 2018, čj. 2 Afs 366/2017-33, bod 33, a na něj navazující z 30. 11. 2020, čj. 3 Afs 92/2018-32, bod 36, ze 17. 4. 2025, čj. 9 Afs 45/2024-45, či z 19. 1. 2023, čj. 1 Afs 316/2021-38, bod 27 a tam citovaná judikatura včetně rozsudku Soudního dvora 1. 10. 2020 ve věci C-743/18, *Elme Messer Metalurges*, EU:C:2020:767, bod 64).

[50] Nepředstavuje-li povinnost vrátit (část) vyplacené dotace (vratka) sankci trestní povahy, nespadá pod pojem „trestnost činu“ ve smyslu čl. 40 odst. 6 Listiny, jak jej vyložil Ústavní soud např. v bodu 44 nálezu ze 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128), č. 54/2020 Sb. Aplikace uvedeného článku tak v nyní projednávané věci nepřicházela v úvahu, a proto skutečnost, že se jí žalovaný nikterak nezabýval, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí pro nedostatek důvodů (rozsudek čj. 8 Afs 204/2023-75, bod 48). Ostatně, i stěžovatelem v žalobě odkazovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 10. 2004, čj. 6 A 126/2002-27, č. 461/2005 Sb. NSS, váže povinnost zabývat se dodržáním uvedeného ústavního principu výhradně na sankce trestní povahy.

[51] Na uvedeném nic nemění ani skutečnost, že žalovaný na str. 7 svého rozhodnutí uvedl, že posoudil žádost o přehodnocení, resp. snížení uložené vratky, jíž stěžovatel uplatnil v doplnění odvolání, jako žádost o výjimku z pravidel, o níž podle ustanovení kapitoly 12 odst. e) obecných podmínek Pravidel 2014-2020 rozhoduje ministr zemědělství a bude o ní rozhodnuto samostatně. Z odůvodnění žalovaného totiž neplyne, a nelze to ani dovozovat, že by žalovaný přímo aplikoval ustanovení Pravidel 2014-2020 v tom smyslu, že závazně rozhodl o přípustnosti (věcné projednatelnosti) stěžovatelovy žádosti o přehodnocení či snížení uložené vratky. Z odůvodnění žalovaného toliko plyne, že o takové žádosti může případně závazně rozhodnout výhradně ministr zemědělství, neboť je jen v jeho pravomoci určit, zda lze institut výjimky podle Pravidel 2014-2020 aplikovat i na nyní projednávanou věc „odehrávající se“ v režimu Pravidel 2007-2013. Jinak řečeno, není pravda, že (slovy stěžovatele v žalobě a kasační stížnosti) si žalovaný byl vědom své povinnosti postupovat podle pozdějších a pro stěžovatele mírnějších Pravidel 2014-2020, avšak učinil tak jen ve vztahu k rozhodování o výjimce z pravidel, a nikoli při stanovení výše vratky. Žalovaný si byl totiž vědom pouze toho, že o případné možnosti postupu podle Pravidel 2014-2020 může rozhodnout toliko ministr zemědělství, a to v samostatném řízení, v němž zváží, zda je taková žádost vůbec přípustná (věcně projednatelná). Takový „odkaz“ na Pravidla 2014-2020 proto žalovaného nemohl jakkoli zavázat k postupu podle čl. 40 odst. 6 Listiny, jehož aplikace v nyní projednávané věci nepřichází v úvahu.

[52] Podle Nejvyššího správního soudu je však rozhodnutí žalovaného, a v tomto ohledu ostatně již rozhodnutí SZIF, nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů spočívající v neexistenci jakýchkoli úvah ohledně přiměřenosti postihu v podobě uložené vratky za porušení dotačních podmínek – a to na rozdíl od otázky samotného porušení dotační podmínky podle ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky (bod [46] výše).

pokračování

[53] Již v usnesení z 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, bodu 33, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, na pozadí otázky týkající se odvodu za porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), důrazně poukázal na to, že „[j]ednou z elementárních zásad působení práva ve společnosti je, že zásady veřejné moci do právní sféry fyzických a právnických osob musí být přiměřené. Ve vztahu k rozhodování o odvodu za porušení rozpočtové kázně to znamená, že při ukládání odvodu nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek“. V obdobném duchu se vyjádřil rovněž Ústavní soud v nálezu z 18. 10. 2023, sp. zn. III. ÚS 1344/23, bodu 29, kde zdůraznil, že „[z] ústavněprávního hlediska je pak podstatné, že 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“. Na tyto závěry Ústavního soudu Nejvyšší správní soud poukázal již v rozsudku NSS z 19. 4. 2024, čj. 5 Afs 108/2022-57, bodu 52.

[54] Rozšířený senát zároveň dospěl k závěru, že přiměřenost nelze zvažovat již při určování, zda došlo k porušení rozpočtové kázně, nýbrž až ve druhém kroku při rozhodování o výši odvodu [pozn. NSS: zde vratky], a to tak, že individuální okolnosti rozpočtové kázně se musí promítnout ve výši odvodu, byť shledané pochybení zasahuje celý objem poskytnuté dotace. To znamená, že o porušení rozpočtové kázně se bude jednat i tehdy, pokud porušení dotačních podmínek nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován. Není možné, aby správní orgán, či dokonce až správní soud zpětně prohlásil některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, či za takovou, již není třeba formálně splnit, pročez by její nedodržení neznamenovalo porušení dotačních podmínek, resp. dohody o poskytnutí dotace, zakládající povinnost vrátit dotaci či její část. Opačný výklad by totiž závažným způsobem narušil vnitřní uspořádání poměrů dotačního vztahu, neboť příjemci dotací by nebyli žádným způsobem motivováni k plnění těchto podmínek, které se nevztahují bezprostředně k účelu poskytnutí dotace, a mohli by na jejich plnění zcela rezignovat. Cíle dotační politiky státu nelze zužovat na dosažení účelu, na který byla dotace poskytnuta, popřípadě hospodárnost vynaložení poskytnutých prostředků, ale zahrnuje též požadavek, aby byly projekty financovány v souladu se zákonem, případně dalšími podmínkami, které je poskytovatel dotace oprávněn stanovit a příjemce dotace povinen dodržovat po stanovenou dobu. Z toho plyne, že ze zásady přiměřenosti, tedy rozumného vztahu mezi závažností porušení rozpočtové kázně a výší předepsaného odvodu za takové porušení, je třeba vycházet až při následném stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně. Správce daně musí zvážit, zda je důvod k odvodu odpovídajícímu částce, v níž byla porušena rozpočtová kázeň, či pouze k odvodu odpovídajícímu závažnosti a významu porušení povinnosti a své rozhodnutí náležitě odůvodnit (usnesení čj. 1 Afs 291/2017-33, body 34 až 38 a 40, a na něj navazující rozsudek NSS ze 17. 6. 2024, čj. 7 Afs 156/2023-56, bod 36, 39 a 40).

[55] Následná rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu vztáhla uvedené závěry rozšířeného senátu, učiněné ve vztahu k odvodu za porušení rozpočtové kázně, plně i na rozhodování o vrácení dotace (vratce) podle § 11a zákona o SZIF. Je tomu tak proto, že z výše citovaného usnesení rozšířeného senátu vyplývá obecná zásada, že při odnímání dotací je třeba vycházet ze zásady přiměřenosti a nelze abstrahovat od závažnosti porušení dotačních podmínek. Není proto dán rozumný důvod pro rozlišování mezi rozpočtovými pravidly a zákonem o SZIF, neboť oba právní předpisy se týkají dotací z veřejných

prostředků (rozsudky NSS z 25. 3. 2021, čj. 4 Afs 253/2020-31, č. 4176/2021 Sb. NSS, bod 24, a na něj navazující z 1. 2. 2023, čj. 2 Afs 73/2022-20, body 19 a 20, čj. 5 Afs 108/2022-57, body 49 až 53, či z 12. 8. 2024, čj. 4 Afs 382/2023-43, bod 31).

[56] Nepostačuje konstatovat, že ze strany příjemce dotace došlo k porušení ustanovení konkrétní kapitoly aplikovaných dotačních pravidel, což má za následek vratku dle ustanovení jiné kapitoly pravidel. V rámci posuzování přiměřenosti výše ukládané vratky je totiž třeba se zabývat zejména k námitce příjemce dotace tím, zda výše vratky není zcela nepřiměřená ve vztahu k porušení podmínek dotace. Konkrétně je třeba hodnotit poměr mezi závažností porušení podmínek dotace, k jejichž dodržování se žadatel, příp. příjemce dotace zavázal v rámci dohody o poskytnutí dotace, a výši finančních prostředků (poskytnuté dotace), jež je žadatel (příjemce dotace) povinen vrátit v důsledku tohoto porušení podmínek dotace. Za dostatečné současně nelze považovat ani takové rozlišování intenzity různých porušení dotačních podmínek, které je již obsaženo v samotných pravidlech, jež za konkrétní pochybení předem stanovují určitou výši vratky – podle Pravidel 2007-2013 od 10 % do 100 % (rozsudky NSS čj. 4 Afs 253/2020-31, bod 26, a na něj navazující čj. 2 Afs 73/2022-20, bod 24).

[57] Z dnes již ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu, od níž Nejvyšší správní soud neshledává důvodu se ani nyní odchýlit, tak plyne, že v případě vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF je správní orgán povinen posuzovat přiměřenost výše ukládané vratky, tedy zabývat se poměrem mezi závažností porušení podmínek dotace a výši uložené vratky. I v režimu zákona o SZIF totiž uzavřením dohody o poskytnutí dotace a splněním podmínek pro vyplacení dotace vzniká příjemci dotace veřejné subjektivní majetkové právo na dotaci podléhající ochraně vlastnického práva podle čl. 11 Listiny – v tomto ohledu je již v současné době nepřesné obecné východisko předestřené městským soudem v bodu 44 napadeného rozsudku, že na dotaci není právní nárok (rozsudek NSS čj. 4 Afs 253/2020-31, bod 28), obzvláště v situaci, kdy žadatel (příjemce dotace) splnil dotační podmínky a peněžní prostředky mu již byly vyplaceny. Do tohoto práva lze na základě zákona zasáhnout, avšak tento zásah musí sledovat legitimní účel a splňovat podmínku přiměřenosti. Uložení povinnosti vrátit 10 % částky vyplacené jako dotace nepochybně představuje zásah do majetkových práv stěžovatele, kterému byla dotace již vyplacena (bod [1] výše).

[58] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že stěžovatel v průběhu prvostupňového správního řízení namítal pouze to, že opomenutí vyžádat si předchozí souhlas se změnou žadatele ve smyslu ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky bylo pouze formálním pochybením způsobeným nedostatečným vyhodnocením skutečněné změny, přičemž poukazoval na personální propojenost stěžovatele a společnosti Velkostatek Hůrka. Námitku nepřiměřenosti výše vratky ještě nenamítal. SZIF proto na str. 5 svého rozhodnutí k výši vratky stručně uvedl pouze to, že „*udělil za shora uvedené porušení podmínek Pravidel* [pozn. NSS: porušení ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky] *sankci A dle bodu 2, kapitoly 15, části A, obecných podmínek, tj. snížení dotace o 10 %*“.

[59] V bodu IV na str. 4 odvolání ale již stěžovatel výslovně sporoval výši vratky a namítl, že mu vratka ve výši 10 % za porušení ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky připadá jako postup příliš formální a neobvykle tvrdý, a to s ohledem jednak na to, že SZIF byl o plánované změně předem informován, a jednak na to, že v podstatě došlo pouze ke změně právní formy podnikání příjemce dotace.

pokračování

[60] Žalovaný k výši uložené vratky na str. 5 svého rozhodnutí uvedl pouze tolik, že prokazatelně došlo k porušení podmínky podle ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky, „za což Pravidla stanovují sankci A, tj. snížení částky dotace o 10 %, a vymáhání této částky, pokud byla již dotace proplacena“. Dále žalovaný uvedl jednak to, že předchozí konzultace o změně nelze považovat za splnění podmínky předchozího souhlasu, neboť ten je možné udělit pouze na základě oficiálního oznámení záměru provést změnu předepsanou formou, a úplných informací o konkrétní plánované změně, přičemž stěžovatel tvrzenou konzultaci ani nikterak nedoložil. A jednak, že nešlo pouze o změnu formy podnikání stěžovatele, jelikož v důsledku změny se příjemcem dotace stal jiný hospodářský subjekt, jehož ovládání stěžovatelem nebylo zaručeno po celou dobu udržitelnosti projektu, přičemž případná změna společníků či jednatele společnosti Velkostatek Hůrka by podle Pravidel 2007-2013 souhlasu ze strany SZIF nepodléhala (bod [46] výše a bod 35 napadeného rozsudku). Na str. 7 svého rozhodnutí pak žalovaný uvedl, že žádost stěžovatele o přehodnocení, resp. snížení uložené vratky, uplatněnou v doplnění odvolání, posoudil jako žádost o výjimku z pravidel, o níž podle ustanovení kapitoly 12 odst. e) obecných podmínek Pravidel 2014-2020 rozhoduje ministr zemědělství, a bude tedy o ní rozhodnuto samostatně (bod [51] výše a bod 39 napadeného rozsudku).

[61] Podle Nejvyššího správního soudu se tak přes výslovnou odvolací námitku žalovaný přezkoumatelným způsobem nezabýval přiměřeností výše uložené vratky, neboť (v podstatě stejně jako SZIF ve svém rozhodnutí) toliko uvedl, že Pravidla 2007-2013 za porušení ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky stanoví vratku ve výši 10 %. O tom svědčí i skutečnost, že žádost o přehodnocení, resp. snížení uložené vratky posoudil jako žádost o výjimku z pravidel, z čehož plyne, že žalovaný se necítil být oprávněn k posouzení přiměřenosti výše vratky. Toto své přesvědčení žalovaný potvrdil i ve vyjádření ke kasační stížnosti, kde uvedl, že vzhledem k pevnému nastavení procentuální výše vratky pro každé porušení pravidel nemá SZIF ani žalovaný žádný prostor ke správnímu uvážení a stanovení proporcionality na základě míry porušení, což potvrdil i Nejvyšší správní soud v rozsudku čj. 10 Afs 158/2017-63, bodech 19 a 20 (bod III na str. 2 až 3 vyjádření a bod [17] výše).

[62] Nejvyšší správní soud zde pro úplnost poukazuje na to, že v nyní projednávané věci nešlo o situaci, kdy by správní orgány své úvahy sice založily na nemožnosti správního uvážení při stanovení výše vratky, avšak přesto by se její přiměřeností věcně zabývaly, například v rámci popisu závažnosti porušení dotačních podmínek, a (alespoň) z rozhodnutí žalovaného by tak bylo zřejmé, že žalovaný uplatněný postih za nepřiměřený nepovažoval (*a contrario* rozsudky NSS čj. 5 Afs 108/2022-57, body 18, 53 a 54, a 4 Afs 382/2023-43, body 29 až 32). Za vypořádání přiměřenosti výše předepsané a uložené vratky totiž nelze považovat ani úvahy žalovaného o tom, že předchozí konzultace o změně nelze považovat za splnění podmínky předchozího souhlasu, a že nešlo pouze o změnu formy podnikání stěžovatele. Obojí se totiž vztahuje pouze k tomu, zda se stěžovatel vůbec dopustil porušení samotné dotační podmínky podle ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky, nikoli k posouzení míry závažnosti takového porušení uvedené dotační podmínky, přičemž tyto kategorie je třeba důsledně odlišovat. Jinak řečeno, úvahy o tom, že stěžovatel tuto dotační podmínku skutečně porušil bez dalšího nevypovídá nic o přiměřenosti výše vratky (tj. rozumnosti vztahu mezi závažností porušení dotační podmínky a výší předepsané vratky za takové porušení – bod [54] výše).

[63] Rozhodnutí žalovaného proto nesplňuje požadavky výše shrnuté judikatury Nejvyššího správního soudu, protože je rovněž nepřezkoumatelné. Tato vada rozhodnutí žalovaného je bez dalšího důvodem pro jeho zrušení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (rozsudek NSS z 23. 5. 2025, čj. 8 As 200/2024-49, bod 65).

[64] Na uvedeném nic nemění ani fakt, že rozhodnutí žalovaného bylo vydáno ještě před rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 4 Afs 253/2020-31, jenž vztáhnul závěry usnesení čj. 1 Afs 291/2017-33 i na vrácení dotace podle § 11a zákona o SZIF, čímž se jako první odchýlil od tehdejší judikatury vztahující se k zákonu o SZIF reprezentované zejména rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 10 Afs 158/2017-63, na nějž odkazoval žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti. Judikatura Nejvyššího správního soudu k této otázce se postupně vyvíjela, přičemž závěry posledně uvedeného rozsudku byly překonány následně vydaným usnesením rozšířeného senátu čj. 1 Afs 291/2017-33 (rozsudky NSS čj. 4 Afs 253/2020-31, body 23 a 24, čj. 2 Afs 73/2022-20, bod 21, a čj. 5 Afs 108/2022-57, body 49 a 50). V souladu s principem incidentní (či incidenční) retrospektivy je třeba závěry pozdější judikatury ohledně přijatého výkladu právních norem uplatnit ve všech dosud neskončených řízeních, a to i v řízení o kasační stížnosti, byť napadená správní rozhodnutí nabyla právní moci ještě před sjednocením (změnou) judikatury (rozsudek NSS 28. 7. 2023, čj. 10 Afs 523/2021-37, bod 46 a tam citovaná judikatura NSS).

[65] Nejvyšší správní soud si je zároveň vědom nové právní úpravy v § 44a odst. 4 písm. a) rozpočtových pravidel účinné od 30. 6. 2023. Ten výslovně umožňuje správní uvážení ohledně přiměřenosti jen tam, kde je stanoveno procentního rozmezí, nikoli tam, kde je předem daná pevná částka odvodu nebo pevný procentní podíl. Tato pozdější právní úprava však ve vztahu k nyní posuzovanému případu není relevantní.

V.B.2 Rozsudek městského soudu

[66] Jelikož městský soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného, které pro chybějící odůvodnění stran přiměřenosti výše uložené vratky není přezkoumáním vůbec způsobilé, zatížil bez dalšího nepřezkoumatelností i svůj vlastní rozsudek. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je přímým důsledkem toho, že se městský soud v podstatě ztotožnil s nesprávným postupem žalovaného, jenž se nezabýval přiměřeností uložené vratky (bod [39] výše), a to přesto, že stěžovatel na její nepřiměřenost, resp. tvrdost v odvolání poukazoval.

[67] Napadený rozsudek je však nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů rovněž „sám o sobě“, neboť městský soud rovněž zcela opomněl jakkoli reagovat na významnou žalobní námitku o nepřiměřené výši uložené vratky (bod 8 napadeného rozsudku). Městský soud otázku přiměřenosti vypořádal jen jako námitku nepřezkoumatelnosti, nikoli jako věcnou žalobní námitku (bod 39 napadeného rozsudku).

[68] Ve zbylé části Nejvyšší správní soud napadený rozsudek nepřezkoumatelným neshledal. Vzhledem k tomu, že pro částečnou nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů zrušil spolu s napadeným rozsudkem i rozhodnutí žalovaného, bylo by nadbytečné zde podrobně uvádět důvody, proč ve zbylé části napadený rozsudek není nepřezkoumatelný. Postačí toliko uvést, že nad rámec výše zjištěné nepřezkoumatelnosti (spočívající v neposouzení přiměřenosti výše uložené vratky a v nereagování na žalobní

pokračování

námítku týkající se nepřiměřenosti) rozhodnutí žalovaného ani napadený rozsudek ve zbytku netrpí žádnou jinou (další) vadou nepřezkoumatelnosti, ať již pro nesrozumitelnost či nedostatek důvodů, jak ji vykládá ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (rozsudky NSS z 6. 2. 2020, čj. 5 Afs 344/2019-30, bod 16, a čj. 5 As 158/2021-36, bod 18, a tam citovaná judikatura). Z rozhodnutí žalovaného i rozsudku městského soudu je jasné seznatelné, na základě kterých úvah dospěli ke svým ostatním závěrům, jakož i to, jak se vypořádali s další relevantní argumentací účastníků řízení, tj. včetně a především stěžovatele.

V.C Porušení ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky

[69] Ačkoliv Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že napadený rozsudek i rozhodnutí žalovaného jsou částečně nepřezkoumatelné, nebrání tato skutečnost jejich přezkumu z pohledu dalších kasačních námitek napadajících závěry, které jsou oddělitelné od nepřezkoumatelných částí (usnesení rozšířeného senátu NSS z 19. 2. 2008, čj. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS, a rozsudek NSS z 15. 6. 2023, čj. 8 Afs 105/2021-91, bod 31).

[70] Takovouto oddělitelnou, a tedy i potenciálně přezkoumatelnou, částí je též závěr správních orgánů potvrzený městským soudem, že stěžovatel porušil dotační podmínku podle ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky.

[71] Relevantní část ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky zní takto:

10. Provádění změn (pokud není ve specifických podmínkách Pravidel uvedeno jinak)

Žadatel má povinnost oznamovat změny týkající se Žádosti o dotaci/projektu (včetně příloh) na standardizovaném formuláři Hlášení o změnách (ke stažení na internetových stránkách www.szif.cz) od zaregistrování Žádosti po dobu lhůty vázanosti projektu na účel.

Veškeré změny musí respektovat splnění účelu projektu, nastavené limity v Pravidlech, dále max. výši dotace uvedenou v Dohodě a podmínky vyplývající z preferenčních kritérií po celou dobu vázanosti projektu na účel.

(...)

a) Změny, které nelze provést bez předchozího souhlasu RO SZIF (tj. žadatel/příjemce dotace musí nejprve podat Hlášení o změnách a nemůže změny realizovat, dokud nezíská souhlas RO SZIF):

- (...),
- *změna žadatele/příjemce dotace/vlastnictví majetku, který je předmětem dotace (dědické řízení je podrobně řešeno v písm. g)). V těchto případech RO SZIF vždy posoudí, zda budou i po provedení změny splněny veškeré podmínky vyplývající ze specifických podmínek Pravidel a Žádosti o dotaci; A (v případě, že RO SZIF dojde po posouzení proběhlé změny k závěru, že nebyly splněny veškeré podmínky vyplývající ze specifických podmínek Pravidel a žádosti o dotaci, následuje sankce C),*

[72] Stěžovatel v kasační stížnosti namítl přílišný formalismus správních rozhodnutí i napadeného rozsudku. Argumentoval jednak tím, že SZIF o právním nástupnictví

informoval ještě před uzavřením smlouvy o prodeji části závodu, jelikož konzultoval celý postup převodu části závodu s regionálním odborem SZIF, a že došlo k naplnění účelu dotace v podobě rozvoje venkova. A jednak tím, že převedení své zemědělské činnosti a uzavření smlouvy o prodeji části závodu vnímal jako převod části závodu „sám sobě“, a pouze jako změnu formy podnikání. Zde argumentoval právním názorem, výkladem, mj. Nejvyššího soudu, že způsob podnikání, kdy fyzická osoba je jediným společníkem a jednatelem společnosti s ručením omezeným, představuje výkon nezávislé práce touto fyzickou osobou na základě živnostenského oprávnění, a jde tak v podstatě o jinou formu podnikání této fyzické osoby – tzv. „převlečené živnostníky“. Tedy nejen fakticky, ale i právně stále jde o výkon činnosti stěžovatele. Podle stěžovatele je tedy otázkou, zda byl vůbec povinen hlásit SZIF „změny“, pokud z pohledu judikatury k žádné změně nedošlo.

[73] Stěžovatel kasačními námitkami předně sporuje (již) samotný závěr o porušení (littery) ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky, eventuálně pak toto porušení považuje toliko za formální, administrativní, a uložení vratky za příliš formalistické. Uvedené okolnosti (proběhlé konzultace, dodržení účelu dotace a personální jednota) tak podle stěžovatele buď vylučují, že vůbec porušil ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky, případně je chápe jako okolnosti, jež je třeba zvážit v rámci posouzení přiměřenosti výše ukládané vratky.

[74] Nejvyšší správní soud, stejně jako již městský soud, v tomto kontextu připomíná, že poskytnutí dotace může být podmíněno, svázáno přísnými podmínkami zavazujícími příjemce dotace. Ten tak musí dodržovat zákonné podmínky i podmínky stanovené v dotačních pravidlech, resp. ve smlouvě (dohodě) či v rozhodnutí o poskytnutí dotace (usnesení rozšířeného senátu NSS z 30. 10. 2018, čj. 1 Afs 291/2017-33, č. 3854/2019 Sb. NSS, bod 36, a na něj navazující rozsudky NSS z 27. 2. 2019, čj. 8 Afs 267/2017-38, bod 23, a z 26. 11. 2024, čj. 2 Afs 75/2024-44, body 27 a 28). Za dodržení všech dotačních podmínek jsou výlučně odpovědní žadatelé/příjemci dotace (rozsudky NSS z 15. 8. 2012, čj. 1 Afs 15/2012-38, č. 2713/2012 Sb. NSS, bod 33, a na něj navazující z 21. 5. 2018, čj. 2 Afs 366/2017-33, bod 33, či z 3. 3. 2023, čj. 9 Afs 141/2021-36, bod 22, a z 3. 3. 2023, čj. 8 Afs 54/2022-37, bod 27).

[75] Takovou dotační podmínkou je v nyní projednávané věci i nemožnost provést změnu příjemce dotace bez předchozího souhlasu regionálního odboru podle ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky. Její (přípustná) přísnost se v nyní projednávané věci projevila tím, že stěžovatel nesměl uskutečnit změnu příjemce dotace bez předchozího (formálního) souhlasu regionálního odboru, a to ani kdyby šlo o změnu toliko formální, jak argumentuje stěžovatel.

[76] Z formulace výše citovaného ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky podle Nejvyššího správního soudu jednoznačně plyne, že k jeho porušení, jehož se stěžovatel podle správních orgánů i městského soudu dopustil, dojde (již) tím, že je uskutečněna změna (zde) příjemce dotace bez předchozího souhlasu regionálního odboru. Není tedy dostačující si o souhlas toliko požádat či o připravované změně regionální odbor jen informovat, ať již formálně či neformálně, neboť nutnou podmínkou, bez níž nelze provést změnu (*conditio sine qua non*), je až formální souhlas udělený regionálním odborem, což jednoznačně plyne z toho, že jde o souhlas předchozí (*ex ante*). Nejedná se tak o způsob (postup) ohlašovací, nýbrž povolovací. K naplnění smyslu a účelu ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky (tedy ani k postupu v souladu s tímto ustanovením) by proto nepostačovaly ani předběžné

pokračování

konzultace připravované změny se SZIF, jimiž stěžovatel opakovaně argumentoval na str. 3 odvolání, v bodech III.2) na str. 7 a IV na str. 14 žaloby, i bodu V.5) na str. 15 kasační stížnosti. Krom toho uskutečnění konzultace (konzultací) nikterak nedoložil, a to ani v řízení o kasační stížnosti.

[77] Podle Nejvyššího správního soudu tak, v souladu se smyslem a účelem ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky, měly být všechny úvahy, jimiž stěžovatel argumentuje v kasační stížnosti, předmětem *ex ante* posouzení ze strany regionálního odboru. Jde o úvahy stran tvrzeného naplnění účelu dotace, jakož i toho, zda existovala personální jednotka stěžovatele se společností Velkostatek Hůrka (jelikož jejím jediným společníkem a jednatelem podle stěžovatele byl a je sám stěžovatel), potažmo stran dopadů provedené změny vlastnictví majetku, který je předmětem dotace, na samotné čerpání dotace a její účel. primárně. Právě regionální odbor totiž byl tím subjektem, jenž by byl oprávněn a současně povinen na základě komplexních informací o konkrétní plánované změně odborně posoudit, zda lze změnu z hlediska dotačních pravidel povolit, či nikoli, tedy zda budou i po provedení změny splněny veškeré podmínky vyplývající z části B – specifické podmínky Pravidel 2007-2013 a žádosti o dotaci.

[78] Již z toho je nepochybné, že stěžovatel svým postupem regionálnímu odboru fakticky odňal možnost zvážit všechny rozhodné okolnosti, včetně těch namítaných stěžovatelem, a případně neodsouhlasit (znemožnit) plánovanou změnu. Tím stěžovatel jednoznačně porušil uvedený smysl a účel dané podmínky, a tedy i ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky.

[79] Pro závěr o porušení ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky je stěžovatelem opakovaně namítané dodržení účelu dotace bez významu. Jak totiž plyne z výše uvedeného, o porušení dotačních podmínek jde i tehdy, pokud takové porušení nemělo vliv na účel, který je poskytnutím dotace sledován. Zároveň není možné, aby správní orgán, či dokonce až správní soud zpětně prohlásil některou ze závazných dotačních podmínek za nevýznamnou, či za takovou, již není třeba formálně splnit, pročez by její nedodržení neznamenovalo porušení dotačních podmínek, resp. dohody o poskytnutí dotace, zakládající povinnost vrátit dotaci či její část (bod [54] výše).

[80] Stejně tak z hlediska samotného (ne)porušení ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky není rozhodující, zda stěžovatel a společnost Velkostatek Hůrka byly personálně propojeny, jelikož stěžejní je skutečnost, že minimálně z právního hlediska došlo ke změně vlastnictví majetku z jednoho hospodářského subjektu (stěžovatele jako podnikající fyzické osoby) na jiný, právně odlišný hospodářský subjekt (obchodní společnost Velkostatek Hůrka jako právnickou osobu). To ostatně nesporně ani sám stěžovatel, jenž uznává, že „došlo ke změně IČO“ [bod V.2) na str. 11 kasační stížnosti].

[81] Pokud stěžovatel v kasační stížnosti argumentuje, že v souladu se závěry Nejvyššího soudu jde nejen fakticky, **ale i právně** stále o výkon činnosti stěžovatele, a proto je otázkou, zda byl vůbec povinen hlásit SZIF změnu příjemce dotace, jestliže z pohledu judikatury k žádné změně nedošlo [bod V.1) na str. 10 kasační stížnosti], jde o kasační argumentaci nepřipustnou ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. Je totiž zřejmé, že stěžovatel takovou námitku neuplatnil v řízení před městským soudem, ač tak učinit mohl. V řízení o žalobě, jakož předtím i ve správním řízení, totiž stěžovatel argumentoval pouze tím, že si předchozí

souhlas vyžádal (resp. že není pravda, že si jej nevyžádal), a že fakticky (tj. nikoli právně) šlo jen o změnu právní formy jeho podnikání [bod III.1) na str. 6 až 7 žaloby]. Námitku, že změnu SZIF hlásit vůbec nemusel (nehledě na to, že podstatou této podmínky není „pouhé“ hlášení“ změny, nýbrž získání předchozího souhlasu – bod [76] výše), tak nepřípustně uplatnil poprvé až v kasační stížnosti.

[82] Nejvyšší správní soud proto souhlasí se závěrem SZIF jako prvostupňového správního orgánu (str. 4 až 5 rozhodnutí SZIF), žalovaného (str. 5 rozhodnutí žalovaného) i městského soudu (body 42 až 46 napadeného rozsudku), že stěžovatel v nyní projednávané věci ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky porušil, resp. nedodržel jím stanovenou podmínku, k jejímuž dodržování se zavázal uzavřením dohody o poskytnutí dotace, jelikož změnu provedl bez nutného předchozího souhlasu regionálního odboru.

[83] Kasačními námitkami týkajícími se přiměřenosti uložené vratky ve výši 10 % z vyplacené dotace, včetně tvrzení o proběhlé konzultaci, dodržení účelu dotace a personální jednoty (a to i z pohledu závěrů plynoucích podle stěžovatele z judikatury Nejvyššího soudu – bod [12] výše), se nyní Nejvyšší správní soud nemohl věcně zabývat, jelikož tak dosud přezkoumatelným způsobem neučinil žalovaný (ani městský soud). Za takového stavu tedy v současné době není možné, resp. bylo by nadbytečné či přinejmenším předčasné, usuzovat na důvodnost či nedůvodnost těchto kasačních námitek (rozsudek NSS ze 17. 2. 2021, čj. 8 As 53/2019-63, bod 14).

V.D Zbýlé kasační námitky

[84] Do závěrů městského soudu oddělitelných od nepřezkoumatelných částí (bod [69] výše) míří i následující zbýlé kasační námitky.

[85] Podle stěžovatele byl v nyní projednávané věci účel dotace dodržen, a proto je nesprávná úvaha městského soudu v bodu 38 napadeného rozsudku, že nelze aplikovat čl. 40 odst. 6 Listiny, neboť hlavním cílem uložení vratky je vrátit do státního rozpočtu finanční prostředky, jež nebyly využity za účelem a v souladu s dotačními podmínkami.

[86] Kasační námitka není důvodná, jelikož městský soud v bodu 38 napadeného rozsudku odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu z 31. 3. 2015, čj. 5 As 95/2014-46, souladné s výše shrnutými judikaturními závěry (bod [54] výše), že povinnost vrátit dotaci či její část nastupuje nejen v případě nedodržení účelu dotace, ale i při porušení dotačních podmínek bez vlivu na účel dotace, jak tomu bylo i v nyní projednávané věci. Jinak řečeno, městský soud uzavřel, že čl. 40 odst. 6 Listiny nelze aplikovat v případě povinnosti vrátit dotaci či její část, a to nezávisle na tom, zda porušením dotačních podmínek došlo (též) k nedodržení účelu dotace. Námitka není důvodná.

[87] Ohledně námitky, že si žalovaný byl vědom své povinnosti postupovat podle (pozdějších) předpisů pro stěžovatele mírnějších, avšak učinil tak jen ve vztahu k rozhodování o výjimce, nikoli při stanovení procentuální výše vratky, lze na tomto místě předně odkázat na závěry učiněné v rámci vypořádání kasační námitky nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného (bod [51] výše). Tam Nejvyšší správní soud vysvětlil, že z odůvodnění žalovaného neplyne, a nelze to ani dovozovat, že by žalovaný přímo aplikoval ustanovení Pravidel 2014-2020 v tom smyslu, že závazně rozhodl o přípustnosti (věcné projednatelnosti) stěžovatelovy žádosti o přehodnocení či snížení uložené vratky. Takový

pokračování

„odkaz“ na Pravidla 2014-2020 proto žalovaného nemohl jakkoli zavázat k postupu podle čl. 40 odst. 6 Listiny, jehož aplikace v nyní projednávané věci nepřichází v úvahu.

[88] Ostatně, Nejvyšší správní soud již výše v bodech [49] a [50] poukázal na závěry ustálené judikatury, podle níž povinnost vrátit (část) vyplacené dotace (vratka) nepředstavuje sankci trestní povahy, pročež se neaplikuje zásada retroaktivity ve prospěch podle čl. 40 odst. 6 Listiny. Uvedené zároveň vylučuje možnost krajského (městského) soudu upustit od vratky případně snížit její výši, tj. užít moderační právo ve smyslu § 78 odst. 2 s. ř. s. (rozsudky NSS z čj. 5 As 95/2014-46 a na něj navazující čj. 5 Afs 108/2022-57, body 56 a 57).

VI. Závěr a náklady řízení

[89] Nejvyšší správní soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, jelikož napadený rozsudek městského soudu i obě správní rozhodnutí shledal nepřezkoumatelnými. V souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. proto rozsudek městského soudu zrušil.

[90] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením jeho rozhodnutí může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu (§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že v dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem a charakterem vytýkaných vad neměl jinou možnost než zrušit žalobou napadené rozhodnutí žalovaného, rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) a § 78 odst. 4 s. ř. s. tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud nepřistoupil ke zrušení rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, neboť shledanou vadu nepřezkoumatelnosti tohoto rozhodnutí lze případně zhojit i v dalším řízení před žalovaným.

[91] Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu o tom, že stěžovatel v nyní projednávané věci porušil ustanovení kapitoly 10 odst. a) druhé odrážky. V dalším řízení proto, v souladu s výše shrnutými závěry judikatury, přezkoumatelným způsobem posoudí přiměřenost výše uložené vratky, a to též v kontextu stěžovatelovy argumentace, především tvrzení o proběhlé konzultaci, dodržení účelu dotace a personální jednoty stěžovatele a společnosti Velkostatek Hůrka (a to i z pohledu závěrů plynoucích podle stěžovatele z judikatury Nejvyššího soudu – bod [12] výše).

[92] V případě, že Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a současně zrušil i rozhodnutí správního orgánu podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Při rozhodování o náhradě nákladů řízení vychází soudní řád správní z celkového úspěchu ve věci (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.). Stěžovatel úspěšný byl, a proto má právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti. Žalovaný naopak úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[93] Náklady stěžovatele za řízení o žalobě tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč za žalobu a odměna advokáta. Ta zahrnuje odměnu za tři úkony právní služby: příprava a převzetí zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání (§ 11 odst. 1 písm. a), d) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném do 31. 12. 2024, a čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění advokátní tarif]. Za každý jeden úkon náleží odměna 3 100 Kč – celkem 9 300 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč – celkem 900 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Zástupci stěžovatele tak za řízení o žalobě náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 10 200 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele vykonává advokacii jako společník společnosti, která je plátkyní DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o částku 2 142 Kč, na 12 342 Kč. Náklady řízení o žalobě tedy, včetně zaplaceného soudního poplatku, představují celkem 15 342 Kč.

[94] Náklady stěžovatele za řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za kasační stížnost a odměna advokáta. Ta zahrnuje odměnu za dva úkony právní služby spočívající v sepsání kasační stížnosti a repliky (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024, a čl. II vyhlášky č. 258/2024 Sb., kterou se mění advokátní tarif]. Za každý jeden úkon náleží odměna 3 100 Kč – celkem 6 200 Kč (§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu) a paušální náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč – celkem 600 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Vyjádření stěžovatele z 2. 6. 2025 v reakci na rozsudek C-657/23 obsahující stručné shrnutí kasačních námitek (bod [28] výše) nepřineslo pro posouzení nyní projednávané věci nic nového, a nelze je tedy považovat za účelný úkon právní služby. Nejvyšší správní soud za něj proto odměnu nepřiznal (rozsudek NSS z 1. 11. 2022, čj. 8 As 29/2021-36, č. 4414/2023 Sb. NSS, bod 48). Zástupci stěžovatele tak za řízení o kasační stížnosti náleží odměna a náhrada hotových výdajů ve výši 6 800 Kč. Jelikož zástupce stěžovatele vykonává advokacii jako společník společnosti, která je plátkyní DPH, zvyšuje se odměna a náhrada hotových výdajů o 21% sazbu této daně, tj. o částku 1 428 Kč, na 8 228 Kč. Náklady řízení o kasační stížnosti tedy, včetně zaplaceného soudního poplatku, představují celkem 13 228 Kč.

[95] Výsledná částka nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti tedy činí 28 570 Kč.

[96] Žalovaný je povinen stěžovateli zaplatit náhradu nákladů řízení ve výši 28 570 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Pavla Sedláčka, advokáta.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 14. srpna 2025

Jitka Zavřelová
předsedkyně senátu