



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Ing. J. E.**, zastoupený JUDr. Josefem Pojezdným, advokátem se sídlem Švehlova 46, Dvůr Králové nad Labem, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, č. j. MZE-34329/2023-14132, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2024, č. j. 3 A 78/2023-85,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 8. 2024, č. j. 3 A 78/2023 - 85, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 5. 2023, č. j. MZE-34329/2023-14132, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v celkové výši 18 200 Kč k rukám zástupce žalobce JUDr. Josefa Pojezdného, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalobci **se vrací** soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč, který mu bude vyplacen do 30 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí z účtu Nejvyššího správního soudu.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělský intervenční fond (dále „prvostupňový orgán“) přiznal žalobci na základě rozhodnutí ze dne 6. 9. 2022, č. j. SZIF/2022/0569104, platbu pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními dle nařízení vlády č. 43/2018 Sb., o podmínkách poskytování plateb pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními a o změně některých souvisejících nařízení vlády, pro rok 2019 v celkové výši 16 400,27 Kč. Přiznaná částka však byla částečně použita na úhradu dluhu, který měl vzniknout na základě jiného rozhodnutí prvostupňového orgánu [rozhodnutí ze dne 1. 10. 2020, č. j. SZIF/2020/0591411 (dále „rozhodnutí o sankci“)]. Prvostupňový orgán tedy ve shora uvedeném rozhodnutí konstatoval, že žalobci bude vyplacena pouze platba ve snížené výši 9 548,04 Kč. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, avšak žalovaný jej zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

[2] Žalobce napadl v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále „městský soud“) zamítl. Městský soud uvedl, že žalovaný srozumitelně popsal skutečnosti, které předcházely vydání napadeného rozhodnutí, přičemž dostatečně vysvětlil důvody pro krácení platby pro rok 2019. Vzhledem k tomu, že celá výše uložené správní sankce nemohla být uplatněna v rozhodnutích vztažených k roku 2018, zbývající částku sankce prvostupňový orgán započel na platbu poskytovanou za následující rok. Žalovaný postupoval při započtení částky sankce na přiznanou platbu za rok 2019 v souladu s čl. 19a nařízení Komise (EU) č. 640/2014, kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém a o podmínky pro zamítnutí nebo odnětí plateb a správní sankce uplatňované na přímé platby, podporu na rozvoj venkova a podmíněnost (dále „nařízení 640/2014“). Krácení platby bylo opodstatněné s ohledem na skutečnost, že žalobci byla pravomocně uložena správní sankce, která není promlčena. Ke skutečnosti, že prvostupňový orgán přiznal žalobci platbu (ve snížené výši) až s více než tříletým odstupem, městský soud poznamenal, že správní orgán sice vydal rozhodnutí po dlouhé době, avšak délku řízení ovlivnilo právě řízení týkající se plateb přiznaných žalobci pro rok 2018. Žalobce rovněž nijak nezduvodnil svůj názor, proč má za to, že prvostupňový orgán měl žádost vyřídit nejpozději do 31. 12. 2019. Městský soud k tomu připomněl, že podle § 11 odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), se na řízení o poskytnutí dotace nevztahují lhůty pro vydání rozhodnutí podle správního řádu. Žádný právní předpis rovněž prvostupňovému orgánu neukládal, aby platbu přiznanou po takto dlouhé době valorizoval o inflaci. Městský soud nepřisvědčil ani žalobcově tvrzení, že jej žalovaný šikanuje kvůli okolnostem z devadesátých let, kdy měl upozornit na nezákonné jednání v oblasti pronájmu státní půdy. Daná námitka podle městského soudu neměla souvislost s předmětem řízení a nebyla uplatněna ani v odvolacím řízení.

II. Kasační stížnost a následná vyjádření

[3] Proti rozsudku městského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Uvedl, že o dotaci se žádá vždy do 15. 5. příslušného roku prostřednictvím jednotné žádosti, která pokrývá hned několik nezávislých dotačních titulů, přičemž ke každému titulu

pokračování

se vydává samostatné rozhodnutí. Dodal, že městský soud nezohlednil, že kauza se týká jen jednoho dotačního titulu z celkem čtyř. Stěžovatel dále namítal, že městský soud nevěnoval dostatečnou pozornost předloženým dokumentům, dostatečně se nezabýval žalobními tvrzeními a k tomu nijak neověřoval tvrzení žalovaného, která jsou účelová, zkreslená a nepravdivá. Je-li někomu stanovena finanční sankce, musí k tomu podle stěžovatele být vydáno samostatné rozhodnutí. Nic takového se ale v jeho záležitosti nestalo – v souvislosti s kontrolou provedenou v roce 2018 nebyla stěžovateli stanovena žádná sankce, pouze byla vydána čtyři rozhodnutí o zamítnutí dotace. Zamítnutí dotací pro rok 2018 podle něj nemohlo způsobit krácení dotace pro příští léta. Za rok 2019 mu tak měla být poskytnuta dotace v plné výši. Také připomněl, že za rok 2018 vzhledem k zamítavým rozhodnutím žádnou dotaci neobdržel, tudíž nemá ani co vracet. Stěžovatel proto krácení považoval za šikanování a diskriminaci.

[4] Stěžovateli ke dni podání žádosti ani k 31. 12. 2019 nikdo nesdělil, že se mu bude dotace na rok 2019 krátit. Není pro něj přijatelné, aby se zpětně měnily podmínky hospodaření již ukončeného kalendářního, resp. hospodářského roku (a byl tedy zpětně trestán). Podle jeho názoru městský soud tímto akceptuje retroaktivitu. Dále upozornil na skutečnost, že prvostupňové rozhodnutí o platbě za rok 2019 bylo vydáno více než tři roky po podání jednotné žádosti. Zdůraznil, že dotace by měly být vždy přiznány do konce kalendářního roku, protože jinak dochází ke zkreslování hospodářského výsledku podnikatele. Pozdní přiznání dotace způsobuje vznik příjmu do již uzavřeného účetního období. Diskriminace zemědělců pak podle něj spočívala v tom, že kvůli inflaci je reálná hodnota dotace podstatně nižší.

[5] Co se týče konstatování městského soudu o tom, že neuspěl se žalobou v řízení sp. zn. 17 A 26/2020, stěžovatel upozornil, že toto řízení s projednávanou věcí nijak nesouvisí, neboť se zde jednalo o jinou dotaci (dotaci na plochu). Dodal, že městský soud žalobu v uvedené věci zamítl proto, že akceptoval nepravdivé tvrzení žalovaného o tom, že stěžovatel podal odvolání opožděně. Soudy v tomto případě též umožnily doručovat fikcí i do místa, kde nikdo nežije a nebydlí.

[6] Stěžovatel doplnil, že se nejedná o první pochybení městského soudu, který se v jeho věci již dopustil chyby týkající se nesprávného doručování. Stěžovatel se poté úspěšně bránil kasační stížností (věc byla vedena pod sp. zn. 8 As 10/2024). I přes úspěch v řízení o kasační stížnosti mu však nebyly uhrazeny náklady řízení o kasační stížnosti. Městský soud rovněž v napadeném rozsudku nesprávně uvedl, že jej zastupoval advokát. Ten však zastupoval stěžovatele pouze v samostatném řízení o kasační stížnosti.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že nepovažuje námitky stěžovatele za důvodné. S napadeným rozsudkem se ztotožnil. Odmítl, že by jeho závěry byly účelové nebo nepravdivé. Stěžovatel podle něj svá tvrzení nijak neodůvodnil. Žalovaný konstatoval, že správní orgány ve věci postupovaly podle nařízení Komise, které ve znění relevantním pro posuzovanou věc umožňovalo přistoupit ke stanovení správní sankce mj. tak, že tato sankce bude započítávána na platby po dobu až tří kalendářních let po kalendářním roce, v němž došlo k pochybení. Tento systém počítal s tím, že se žádost bude podávat každoročně, a to právě proto, že je umožněn zápočet sankce na platby týkající se budoucích období. Žalovaný také upozornil na judikaturu týkající se řetězcích se rozhodnutí. Podle ní

v navazujícím, řetězcím se rozhodnutí již nelze napadat otázky, které bylo možné přezkoumat v rámci předchozího řízení. Zde se jedná o otázku rozhodnutí, jímž byla sankce uložena, přičemž v daném rozhodnutí je výpočet týkající se sankce transparentně uveden, včetně upozornění, že sankce bude s ohledem na výši přiznané dotace strhávána z plateb po dobu dalších tří let (toto rozhodnutí předložil soudu k důkazu). Nešlo tedy o žádnou zpětnou změnu podmínek pro přiznání dotace za rok 2019. Žalovaný měl za to, že stěžovatel v řízení zpochybňoval jiné rozhodnutí než to, které je předmětem tohoto řízení. K tomu doplnil, že právní úprava nestanoví lhůtu pro přiznání dotace do konce kalendářního roku, za který je o dotaci žádáno. Žalovaný sice měl pochopení, že pozdní přiznání dotace může být pro stěžovatele problematické z účetního hlediska, nicméně v tomto případě bylo nutné nejdříve vyřešit otázky související s předchozím řízením o dotaci za rok 2018.

[8] Na vyjádření žalovaného reagoval stěžovatel replikou. Opětovně zdůraznil, že správní orgány mohly na případná kontrolní zjištění navázat vydáním rozhodnutí o uložení sankce. To však neučinily. Stěžovatel by se proti tomuto rozhodnutí mohl bránit a použít opravný prostředek. Rozhodnutí o sankci však má ve svém výroku uvedeno pouze to, že se zamítá žádost pro rok 2018. Žádná sankce tedy tímto rozhodnutím nebyla uložena. Podle stěžovatele nelze toliko v odůvodnění uvést, že stěžovateli byla uložena sankce. Takovou aplikaci unijního práva považoval za nesprávný úřední postup. Žádná dotace pro rok 2018 nebyla vyčíslena, přiznána a pouze byla zamítnuta žádost. Pokud žadatel nic nedostal, nemá ani co vracet. Stěžovatel o žádném krácení dotace za rok 2019 nevěděl a až v roce 2022 se pouze z podivného sdělení v odůvodnění rozhodnutí dozvěděl, že mu dotace byla krácena. Zdůraznil, že proti samotnému znění odůvodnění se nelze odvolat. Dále doplnil, že pokud žadatel s výší dotace nesouhlasí a odvolá se, není mu vyplacena záloha a plnění se oddálí minimálně o rok, protože žalovaný nectí lhůty podle správního řádu. Pokud tedy žadatel potřebuje peníze, odvolávat se nemůže a až *ex post* může žádat o přezkum rozhodnutí. Žalovaný podle stěžovatele seriózně nevysvětlil, proč správní orgány postupují laxe a vydávají rozhodnutí s tříletým zpožděním, a rovněž úmyslně uváděl nepravdivou adresu stěžovatelova podnikání.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti nejprve hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Kasační stížnost je přípustná, má rovněž požadované náležitosti, byla podána včas a oprávněnou osobou. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Přitom zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3, 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“)].

[10] Kasační stížnost je **důvodná**.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, neboť stěžovatel tvrdil, že se městský soud nezabýval některými skutečnostmi předestřenými v žalobě. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu se za nepřezkoumatelný považuje takový rozsudek, z něhož není zřejmé, jaké skutečnosti považoval soud za rozhodné, popř. na jakých úvahách soud založil své rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost může být dána i tím, že rozsudek postrádá základní náležitosti

pokračování

nebo z něj není seznatelné, zda soud žalobu zamítl, nebo o ní odmítl rozhodnout (srov. rozsudek NSS ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, či ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud této námitce nemohl přisvědčit, neboť městský soud odpověděl stěžovateli na všechny stěžejní žalobní body. V tomto ohledu Nejvyšší správní soud připomíná, že nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl městský soud rozhodnout, resp. jak podrobně měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje, aby ho přezkoumal (srov. např. rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24, či ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017 - 35).

[12] Spornou otázkou v nynější věci je to, zda mohly správní orgány v rozhodnutí přistoupit k započtení sankce vymezené pravomocným rozhodnutím o sankci (vztahujícím se k roku 2018), a tím stěžovateli přiznat platbu pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními za rok 2019 pouze ve snížené výši.

[13] Nejvyšší správní soud k této otázce nejprve podotýká, že prvostupňový orgán je správním úřadem (§ 1 odst. 1 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu) a při rozhodování o poskytování dotací má postavení orgánu veřejné správy (§ 11 odst. 2 téhož zákona). Na tento typ řízení se vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, což ostatně vyplývá rovněž z § 11 odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu, jenž stanoví, která konkrétní ustanovení správního řádu se v daném správním řízení nepoužijí.

[14] Podle § 68 odst. 1, 2 správního řádu *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. (...) Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení.*

[15] Naproti tomu v odůvodnění rozhodnutí se podle § 68 odst. 3 správního řádu *uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. (...)*

[16] Podle čl. 28 nařízení Komise (EU) 908/2014, kterým se stanoví pravidla pro uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o platební agentury a další subjekty, finanční řízení, schvalování účetní závěrky, pravidla pro kontroly, jistoty a transparentnost (dále „nařízení 908/2014“), *aniž jsou dotčena jakákoli jiná opatření k prosazení práva stanovená vnitrostátním právem, členské státy započtou dlužnou částku, kterou příjemce dosud nevrátil a která byla zjištěna v souladu s vnitrostátním právem, proti jakékoli budoucí platbě, kterou má uhradit platební agentura odpovědná za získání dlužné částky tomuto příjemci.* (Zdůraznění v citaci provedl NSS).

[17] Podle čl. 19a odst. 1 nařízení 640/2014, *pokud je v případě skupiny plodin podle čl. 17 odst. 1 plocha ohlášená pro režimy podpor stanovené v kapitolách 1, 2, 4 a 5 hlavy III a v hlavě V nařízení (EU) č. 1307/2013 a podpůrná opatření podle článků 30 a 31 nařízení (EU) č. 1305/2013 vyšší než plocha zjištěná podle článku 18 tohoto nařízení, vypočítá se podpora na základě zjištěné plochy snížené o 1,5 násobek zjištěného rozdílu, je-li tento rozdíl vyšší než 3 % zjištěné plochy nebo 2 hektary. Správní sankce nesmí být vyšší než 100 % částek na základě ohlášené plochy.* Podle odst. 4 pak platí, že *pokud v průběhu tří kalendářních let následujících po kalendářním roce zjištění nelze částku vypočítanou podle odstavců 1, 2 a 3 plně vyrovnat v souladu s článkem 28 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014, nevyrovnaný zůstatek se zruší.*

[18] Lze shrnout, že z výše uvedených ustanovení právní úpravy vyplývá, že žadateli o platbu se v případě existence rozdílu v ohlášené a zjištěné ploše uloží správní sankce ve výši 1,5 násobku zjištěného rozdílu, je-li tento rozdíl vyšší než 3 % zjištěné plochy nebo 2 hektary, která se může započíst na paralelně přiznanou platbu; tato platba se tedy o částku uložené správní sankce snižuje. Správní sankci (dlužnou částku), pokud byla zjištěna v souladu s vnitrostátním právem, správní orgán podle čl. 28 nařízení 908/2014 započte i proti budoucím přiznaným platbám, přičemž toto započtení může podle čl. 19a odst. 4 nařízení 640/2014 provést v průběhu tří kalendářních let následujících po kalendářním roce zjištění.

[19] Stěžovatel namítal, že žádná správní sankce mu nebyla v rozhodnutí o sankci uložena, a tudíž neexistoval žádný právní titul, na jehož základě by správní orgány mohly provést započtení, a tedy snížit přiznanou částku dotace za rok 2019 o zbývající část správní sankce. Této námitce Nejvyšší správní soud přisvědčil.

[20] Uložení správní sankce podle čl. 19a nařízení 640/2014 bylo podle tvrzení žalovaného předmětem pravomocného rozhodnutí o sankci. Toto rozhodnutí je součástí správního spisu, a nebylo jím proto třeba nad rámec obsahu spisu dokazovat, přestože to žalovaný požadoval [správním spisem se totiž ve správním soudnictví dokazování neprovádí (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018 - 39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 36, rozsudky NSS ze dne 27. 9. 2006, č. j. 7 Afs 39/2005 - 53, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008 - 117, či ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011 - 75)].

[21] V tomto rozhodnutí prvostupňový orgán ve výrokové části kromě odkazu na dotčenou právní úpravu pouze uvedl, že „(ž)adateli (...) se zamítá žádost o platbu pro horské oblasti a jiné oblasti s přírodními nebo jinými zvláštními omezeními pro rok 2018.“ Ve výrokové části se tak stěžovateli žádná správní sankce neukládá, přičemž až v odůvodnění je uvedeno, že prvostupňový orgán uložil správní sankci ve výši 1,5 násobku zjištěného rozdílu, tj. snížil o 13 992,36 Kč platbu pro horské oblasti. Dále se v odůvodnění uvádí, že prvostupňový orgán nemohl uplatnit celou výši sankce, neboť výše dotace, která by mohla být žadateli poskytnuta na plochu zjištěnou činí pouze 7 140,13 Kč, a že zbývající část sankce ve výši 6 852,23 Kč správní orgán zohlední v platbách poskytovaných stěžovateli v průběhu následujících tří let.

pokračování

[22] Lze tak souhlasit se stěžovatelem, že ve výroku tohoto rozhodnutí není nijak stanovena sankce, ani její výše, toliko je uvedeno, že se zamítá žádost stěžovatele.

[23] Jak nicméně vyplývá z § 68 odst. 2 správního řádu (jehož použití nebylo zvláštní úpravou nijak dotčeno), závazné řešení otázky může obsahovat pouze výrok správního rozhodnutí. Výrok rozhodnutí o sankci žádnou povinnost týkající se správní sankce stěžovateli neukládá, a ani nic nedeklaruje. Lze odkázat také na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2008, č. j. 2 As 20/2008 - 73, podle něhož: „*Nejvyšší správní soud má přitom na zřeteli, že výrok je ústředním bodem celého rozhodnutí, kterým se přiznává účastníkovi řízení určité právo nebo se mu stanoví určitá povinnost, popř. se závazně deklaruje, že zde určité právo nebo povinnost je, či není. Zvláště v případech, kdy má být výrokem uložena některému z účastníků povinnost (zde povinnost žalobkyně nahradit poškozenému způsobenou škodu), je třeba trvat nejen na tom, aby byl výrok zcela konkrétní, jednoznačný a srozumitelný (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 11. 2003, sp. zn. IV. ÚS 772/02, dostupný z: <http://www.nalus.usoud.cz>), ale především na tom, aby takový výrok vůbec byl učiněn.*“

[24] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že účelem správních sankcí podle čl. 19a nařízení 640/2014 je zajistit dodržování podmínek pro poskytování dotací a že v okamžiku výpočtu správní sankce není jisté, zda bude tato sankce v plné výši stržena z plateb poskytovaných stěžovateli v průběhu následujících tří let. Proto také podle č. 19a odst. 4 platí, že *pokud v průběhu tří kalendářních let následujících po kalendářním roce zjištění nelze částku vypočítanou podle odstavců 1, 2 a 3 plně vyrovnat v souladu s článkem 28 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014, nevyrovnaný zůstatek se zruší*. K povaze správní sankce podle nařízení 640/2014 (resp. dříve účinných unijních předpisů) se již NSS v minulosti vyjádřil v rozsudku ze dne 14. 10. 2021, č. j. 6 As 253/2019 - 27, bodech 38-39. Uvedl, že se nejedná o případ správního trestání, nýbrž o správní opatření, jímž příslušné orgány reagují na deklaraci větší rozlohy obhospodařované plochy. To však neznamená, že by bylo možné závazné řešení otázky, v tomto případě stanovení správní sankce jako specifického správního opatření, učinit pouze v odůvodnění rozhodnutí.

[25] S ohledem na tuto skutečnost je nutné konstatovat, že správní orgány neměly žádný právní titul, z něhož by mohly dovozovat dluh stěžovatele vzniklý v souvislosti se správní sankcí podle čl. 19a nařízení 640/2014. Žádná taková správní sankce stěžovateli podle obsahu spisu nebyla pravomocně uložena, a nebyla tedy ani *zjištěna v souladu s vnitrostátním právem* ve smyslu čl. 28 nařízení 908/2014. Tím nedošlo ke splnění podmínek pro započtení domnělé správní sankce. Uložit sankci pouze v odůvodnění správního rozhodnutí s ohledem na znění § 68 správního řádu, ale i obecně vzhledem k právu na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod není možné. K tomu je třeba dodat, že pokud byl na základě provedené kontroly v protokolu o kontrole zjištěn nesoulad ohlášené a zjištěné plochy, neznamená to, že by tím zároveň došlo ke zjištění správní sankce (tj. dlužné částky podle čl. 28 nařízení 908/2014). Protokol o kontrole představuje pouze jeden z možných podkladů pro následné rozhodnutí o správní sankci, přičemž kontrolovaná osoba má v následném řízení možnost kontrolní zjištění vyvrátit prostřednictvím svých tvrzení a předložených důkazů hovořících v její prospěch (např. rozsudek NSS ze dne 25. 4. 2025, č. j. 10 As 111/2024 - 48, bod 10).

[26] Námitka stěžovatele ohledně neexistence uložené povinnosti k uhrazení dlužné částky je tak důvodná. Městský soud posoudil věc nesprávně, neboť v bodě 37 napadeného

rozsudku uzavřel, že krácení dotace za rok 2019 mělo svůj základ v dříve zjištěném nesouladu mezi ohlášenou a zjištěnou plochou, na jehož základě *došlo k uložení sankce* podle čl. 19a nařízení 640/2014. K žádnému uložení sankce stěžovateli však ve skutečnosti nedošlo, neboť závazná výroková část rozhodnutí o sankci žádost o platbu za rok 2018 toliko zamítá a stěžovateli žádnou povinnost týkající se správní sankce neukládá. Právě tato skutečnost představuje důvod, proč Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil. S ohledem na výše uvedené závěry je zjevné, že nemůže obstát ani rozhodnutí žalovaného, které potvrdilo postup prvostupňového orgánu, jenž snížil vypočtenou platbu poskytnutou stěžovateli za rok 2019 o domnělou dlužnou částku správní sankce, která ovšem nebyla stěžovateli pravomocně uložena (a tedy ani zjištěna ve smyslu čl. 28 nařízení 908/2014). Protože by městskému soudu v dalším řízení nezbylo než napadené rozhodnutí zrušit, přikročil Nejvyšší správní soud také k jeho zrušení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení postupem podle § 110 odst. 2 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“) a § 78 odst. 4 s. ř. s.

[27] Nejvyšší správní soud naopak nepřisvědčil stěžovatelově námitce, že městský soud připustil zpětnou změnu podmínek dotace (a tím tzv. retroaktivitu), na jejímž základě došlo též ke změně podmínek hospodaření již uzavřeného účetního roku. Stěžovatel v rámci této námítky dále upozornil na nepřiměřenou délku řízení (které trvalo přes tři roky) a na to, že v důsledku délky řízení a vysoké míry inflace došlo ke snížení reálné hodnoty platby, což považoval za diskriminační.

[28] Nejvyšší správní soud předně uvádí, že není pravdou, že by snížení platby za rok 2019 mohlo představovat zpětnou změnu podmínek dotace. Je zjevné, že na stěžovatelovu žádost podanou dne 15. 5. 2019 použily správní orgány relevantní znění čl. 19a nařízení 640/2014 a čl. 28 nařízení 908/2014, které teoreticky – v případě, že by existoval řádný právní titul – umožňovalo „krátit“ poskytnutou platbu o zbývající výši uložené správní sankce. Nejednalo se tedy o použití pozdějšího znění právní úpravy na dříve vzniklé právní vztahy. V tomto ohledu se nemůže jednat o případ pravé ani nepravé retroaktivity (zpětné účinnosti právní normy, blíže např. nález Ústavního soudu ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, body 35 až 39). Na stěžovatele totiž bylo po celou dobu řízení aplikováno znění hmotněprávních předpisů ke dni podání žádosti.

[29] Dále kasační soud upozorňuje, že podle § 11 odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu se na řízení o poskytnutí dotace a rozhodování v něm nevztahují lhůty pro vydání rozhodnutí podle správního řádu. Vzhledem k tomuto ustanovení správní orgán nemusí v případě žádosti o přiznání platby rozhodnout v konkrétní lhůtě, tedy např. do konce kalendářního roku, v němž je žádost podána.

[30] Ani vyloučení ustanovení správního řádu o lhůtách pro vydání rozhodnutí však nezabavuje správní orgány obecné povinnosti vyřizovat věc bez zbytečných průtahů (§ 6 odst. 1 správního řádu). Nejvyšší správní soud nicméně zohlednil tvrzení žalovaného, že vydání rozhodnutí až po zhruba třech letech od podání žádosti plynulo z nutnosti nejdříve definitivně vyřešit vzájemné nároky za předchozí rok 2018, které mohly mít vliv také na přiznanou platbu pro rok 2019. Nejvyšší správní soud dodává, že takové zdůvodnění lze vzhledem ke specifickému nastavení právní úpravy, která umožňuje započtení správních sankcí proti platbám poskytnutým pro budoucí léta, považovat za legitimní. Lze

pokračování

tedy shrnout, že existovaly konkrétní důvody, proč žalovaný, jenž navíc nebyl vázán konkrétní lhůtou podle správního řádu, počkal s vydáním rozhodnutí, přičemž stěžovatel měl vedle uplatněné stížnosti proti nečinnosti k dispozici další právní prostředek, jak se proti nečinnosti prvostupňového orgánu bránit (žalobu podle § 79 s. ř. s.), který ovšem nevyužil. Za této situace nelze bez dalšího dovozovat nezákonnost později vydaného rozhodnutí.

[31] Jestliže pak stěžovatel poukazuje na obtíže související se zaúčtováním pozdní platby do již uzavřeného účetního období, Nejvyšší správní soud podotýká, že tyto obtíže rovněž nemohou být samy o sobě důvodem pro vyslovení nezákonnosti správního rozhodnutí (srov. např. rozsudky NSS ze dne 9. 10. 2019, č. j. 7 As 295/2018 - 37, ze dne 30. 9. 2021, č. j. 7 As 143/2021 - 23, ze dne 10. 12. 2012, č. j. 2 Ans 14/2012 - 41, či ze dne 15. 6. 2011, č. j. 2 As 60/2011 - 101). Tuto námitku by bylo možné uplatnit v žalobě proti nečinnosti správního orgánu, popř. v žalobě týkající se odpovědnosti státu za nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád). Pro nynější řízení, které se vede o zákonnosti rozhodnutí žalovaného, je však poukaz na tyto obtíže irelevantní, neboť stěžovatel netvrdí vadu řízení, která by měla vliv na zákonnost rozhodnutí.

[32] Co se pak týče tvrzení, že průtahy v řízení a pozdní vydání rozhodnutí způsobily, že reálná hodnota dotace je kvůli vysoké míře inflace značně nižší, Nejvyšší správní soud podotýká, že správní orgány jsou ve svém rozhodování omezeny zásadou zákonnosti (čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Nemohou tak stěžovateli přiznat vyšší dotaci, než na kterou měl podle relevantní právní úpravy za rozhodné období právo. Tato platba je dána výpočtem, který neobsahuje valorizační mechanismus (neumožňuje tedy zohlednit, za jak dlouho po ukončení rozhodného období je platba skutečně vyplacena). Takový mechanismus nevyplývá ani z žádného jiného právního předpisu. Pokud by správní orgány přiznanou částku valorizovaly, postupovaly by v rozporu s právními předpisy. Z tohoto hlediska se nemůže jednat o diskriminaci stěžovatele, na něhož se vztahují stejné podmínky jako na všechny ostatní žadatele, a ani o diskriminaci zemědělců jakožto určité profesní skupiny, neboť existence automatického valorizačního mechanismu není obvyklá ani v jiných odvětvích ovlivněných dotacemi.

[33] Pokud jde o vazbu na řízení, které vedl městský soud sp. zn. 17 A 26/2020 a které se týkalo otázky opožděnosti odvolání stěžovatele proti jinému rozhodnutí prvostupňového orgánu a otázky doručování na adresu, na níž stěžovatel fakticky nepobýval, lze uvést, že tvrzení stěžovatele o vymyšlené opožděnosti odvolání a nemožnosti uplatnit fikci doručení se zcela míjí s rozhodovacími důvody, na nichž byl založen napadený rozsudek. Městský soud se k tomu vyjádřil pouze „nad rámec“ nutného odůvodnění a s ohledem na skutečnost, že stěžovatel k této problematice uvedl konkrétní žalobní bod. Nejvyšší správní soud nevidí důvod, aby se k označené věci, která nevykazuje konkrétní souvislost s napadeným rozhodnutím, jakkoli dále vyjadřoval (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[34] Stěžovatel dále namítal, že městský soud pochybil, pokud mu nepřiznal náklady řízení. Stěžovatel odkazoval na svůj úspěch v řízení o kasační stížnosti vedeném

pod sp. zn. 8 As 10/2024. V něm Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu o zastavení řízení pro nezaplacení soudního poplatku za podanou žalobu, neboť nedošlo k řádnému doručení výzvy k zaplacení tohoto poplatku.

[35] Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. *nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Měl-li úspěch jen částečný, přizná mu soud právo na náhradu poměrné části nákladů.*

[36] Podle věty první § 110 odst. 3 s. ř. s. *zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.*

[37] Městský soud v napadeném rozsudku rozhodl o nákladech řízení tak, že náhrada nákladů stěžovateli vzhledem k zamítnutí žaloby nepřisluší. Procesně úspěšnému žalovanému pak náhradu nákladů řízení nepřiznal, neboť mu nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti (bod 42 napadeného rozsudku). Nejvyšší správní soud považuje tuto úvahu i přes její stručnost za správnou. Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti totiž tvoří jeden celek, přičemž výchozím principem pro rozhodování o nich je dosažení *meritorního* úspěchu ve věci, což vyplývá z § 60 odst. 1 s. ř. s. (např. rozsudek NSS ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98, ze dne 15. 7. 2021, č. j. 5 Afs 230/2018 - 36, či ze dne 10. 2. 2016, č. j. 1 As 204/2015 - 33). Současně platí, že pokud Nejvyšší správní soud ruší pouze napadený rozsudek krajského (zde městského) soudu a věc mu vrací k novému projednání, o nákladech řízení sám nerozhoduje (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Skutečnost, že měl stěžovatel dílčí úspěch v řízení o kasační stížnosti vedeném pod sp. zn. 8 As 10/2024, s ohledem na princip *meritorního* úspěchu nebyla pro výrok městského soudu o nákladech řízení rozhodná, neboť zrušující rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 2. 2024, č. j. 8 As 10/2024 - 31, nepředstavoval vzhledem k vrácení věci městskému soudu konečné rozhodnutí ohledně důvodnosti žaloby. Městský soud proto rozhodl správně, pokud uvedl, že stěžovateli kvůli zamítnutí žaloby náhrada nákladů řízení nepřisluší.

[38] Co se pak týče tvrzení, že městský soud v napadeném rozsudku nesprávně uvedl, že stěžovatele zastupuje advokát, Nejvyšší správní soud konstatuje, že v soudním spise se skutečně nachází pouze plná moc, kterou stěžovatel zmocňuje výše označeného advokáta toliko pro řízení o kasační stížnosti proti původnímu usnesení městského soudu o zastavení řízení. Na druhou stranu tento spis obsahuje také sdělení stěžovatele ze dne 17. 5. 2024 o tom, že jej i v následném řízení před městským soudem bude zastupovat uvedený advokát s tím, že odpovídající plná moc bude městskému soudu ještě doručena. K doručení této plné moci sice nedošlo, nicméně stěžovatel i ve svém dalším podání, které učinil sám (ze dne 24. 5. 2024), uvedl, že jej činí po domluvě s advokátem. Ač tedy stěžovatel nyní své zastoupení v řízení před městským soudem popírá, opakovaně poskytoval městskému soudu informaci nasvědčující tomu, že mezi ním a advokátem mohla vzniknout dohoda o zastoupení i pro řízení o žalobě.

[39] Podle judikatury lze existenci dohody o právním zastoupení prokázat i jiným způsobem než předložením podepsané plné moci (např. rozsudek NSS ze dne 8. 2. 2022,

pokračování

č. j. 10 Afs 205/2021 - 44). Rozhodující tedy není konkrétní průkaz zmocnění, ale to, zda zmocnění materiálně vzniklo, tj. zda byla uzavřena dohoda o zastoupení (rozsudek NSS ze dne 20. 7. 2022, č. j. 2 As 82/2021 - 39, bod 25). Současně je však také nezbytné, aby byl vztah zastoupení soudu řádně oznámen, resp. prokázán (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 26. 3. 2024, č. j. 2 As 103/2023 - 47, č. 4599/2024 Sb. NSS). To se v této věci nestalo. Stěžovatel pouze avizoval, že jej shora uvedený advokát *bude* v řízení před městským soudem zastupovat, avšak s dovětkem, že městskému soudu ještě doloží plnou moc. Tu již nepředložil a zastoupení tak neprokázal. Zastoupení advokátem pak podle Nejvyššího správního soudu nelze dovozovat ani z podání ze dne 24. 5. 2024, v němž sice stěžovatel zmínil, že jej činí „po domluvě“ s advokátem, nicméně jej soudu zaslal sám. Skutečnost, že se stěžovatel s někým radil, totiž ještě neznamená, že došlo k dohodě o jeho zastoupení pro řízení před městským soudem. Městský soud tak dovodil stěžovatelovo zastoupení v řízení o žalobě nesprávně.

[40] Na druhou stranu ale Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že městský soud napadený rozsudek doručoval jak samotnému stěžovateli, tak i uvedenému advokátovi [§ 50b odst. 4 písm. e) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád]. Z toho plyne, že rozsudek byl stěžovateli jakožto nezastoupenému žalobci řádně oznámen. S ohledem na tuto skutečnost nelze v tomto případě konstatovat pochybení městského soudu, které by mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku.

IV. Závěr a náklady řízení

[41] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek městského soudu zrušil. S ohledem na to, že již v řízení před městským soudem byly dány důvody pro to, aby bylo zrušeno rozhodnutí žalovaného, nevrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení, ale podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodl i o zrušení rozhodnutí žalovaného a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Právním názorem, který vyslovil Nejvyšší správní soud ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[42] Jelikož Nejvyšší správní soud je za této procesní situace posledním soudem, který o věci rozhodl, musel rozhodnout také o náhradě nákladů celého soudního řízení ve smyslu § 110 odst. 3 s. ř. s. Stěžovatel měl v projednávané věci plný úspěch, proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení proti neúspěšnému žalovanému.

[43] Stěžovatel v nynějším řízení o kasační stížnosti nepředložil Nejvyššímu správnímu soudu žádné kompletní vyúčtování nákladů řízení, proto soud vycházel při určení nákladů řízení ze skutečností zřejmých ze soudních spisů. Jak stěžovatel uvedl v kasační stížnosti, v řízení před městským soudem nebyl zastoupen advokátem (byť městský soud toto zastoupení v napadeném rozsudku nesprávně dovozoval). S ohledem na jím používanou elektronickou komunikaci mu tak vznikl pouze náklad v podobě uhrazení soudního poplatku ve výši 3 000 Kč.

[44] V obou řízeních o kasační stížnosti (kromě tohoto řízení bylo ve stejné věci již vedeno i první řízení pod sp. zn. 8 As 10/2024) byl stěžovatel zastoupen advokátem JUDr. Josefem Pojezdným, jenž není plátcem DPH. Z obsahu spisu vyplývá, že zástupce

stěžovatele učinil v řízení o první kasační stížnosti dva úkony právní služby, a to převzetí a přípravu zastoupení ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění účinném do 31. 12. 2024, a podání kasační stížnosti jako úkon ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu v tomtéž znění. Za tyto dva úkony stěžovateli náleží částka ve výši 2 x 3 100 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024] a náhrada hotových výdajů činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 2 x 300 Kč. Stěžovatel dále v řízení o první kasační stížnosti vynaložil soudní poplatek ve výši 5 000 Kč. Za první řízení o kasační stížnosti tedy stěžovateli náleží náhrada nákladů řízení ve výši 11 800 Kč.

[45] V nynějším (v pořadí druhém) řízení o kasační stížnosti uhradil stěžovatel další soudní poplatek ve výši 5 000 Kč, ačkoliv se jednalo o řízení o opakované kasační stížnosti. Podle judikatury kasačního soudu stěžovatel není povinen hradit soudní poplatek za tuto další kasační stížnost, pokud ve věci již jednou tento poplatek zaplatil, a to s odkazem k § 6a odst. 5 zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 16. 2. 2016, č. j. 10 Afs 186/2014 - 60). Nejvyšší správní soud proto vedle výroku o nákladech řízení rozhodl též o tom, že zaplacený soudní poplatek ve výši 5 000 Kč za další kasační stížnost se stěžovateli vrátí, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku (§ 10a zákona o soudních poplatcích).

[46] Do nákladů řízení o druhé kasační stížnosti tak tento soudní poplatek započítávat nelze. V tomto řízení zástupce stěžovatele podal dne 10. 9. 2024 kasační stížnost, tj. učinil úkon ve smyslu § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024. Následné věcné vyjádření ze dne 9. 10. 2024 již podal sám stěžovatel. Stěžovateli tedy náleží náhrada nákladů řízení za jeden úkon právní služby ve výši 3 100 Kč a náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč [§ 7 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 13 odst. 4 advokátního tarifu, ve znění účinném do 31. 12. 2024], celkově tedy 3 400 Kč.

[47] Stěžovatel má za řízení před městským soudem a dvě řízení o kasační stížnosti nárok na náhradu nákladů řízení ve výši 18 200 Kč. Přiznanou náhradu nákladů řízení v této výši uhradí žalovaný k rukám zástupce stěžovatele do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. srpna 2025

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu

