



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Pavla Molka a soudců Lenky Bursíkové (soudkyně zpravodajka) a Petra Mikeše v právní věci žalobkyně: **Šafářův Dvůr, s.r.o.**, se sídlem Libodřice 111, Libodřice, zast. Mgr. Milanem Cápalem, advokátem se sídlem Na Příkopě 859/22, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 3. 2024, č. j. MZE-9562/2024-14112, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2025, č. j. 3 A 31/2024-54,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 2. 2025, č. j. 3 A 31/2024-54, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] NSS se v této věci zabýval situací, kdy správní orgány z několika důvodů uzavřely, že žalobkyně není mladým začínajícím zemědělcem, a proto jí uložily povinnost vrátit část poskytnuté dotace. Žalobkyně napadla žalobou pouze jeden těchto důvodů. NSS konstatoval, že městský soud nemusel za dané situace takový žalobní bod vůbec věcně vypořádávat a nadto pochybil, pokud se věcně vyjádřil i k dalším důvodům rozhodnutí správních orgánů, které žalobou napadeny nebyly. Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost napadeného rozsudku. Důvodnou pak NSS shledal námitku nepřezkoumatelnosti v souvislosti s vypořádáním žalobního bodu týkajícího se stanovení lhůty pro vrácení části dotace.

[2] Státní zemědělský intervenční fond (SZIF) přiznal současné společnosti žalobkyně Monice Šafářové (dále jen „původní žadatelka“), jako fyzické osobě, dotaci na nákup zemědělské techniky ve výši 470 673 Kč, a to na základě dohody o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR ze dne 23. 7. 2018 (dále jen „dohoda“). Celá částka jí byla vyplacena dne 18. 2. 2019. Součástí poskytnuté dotace bylo i její navýšení z důvodu, že původní žadatelka splňovala kritéria pro „mladé začínající zemědělce“ (navýšení o 94 135 Kč). Dodatkem č. 1 ze dne 25. 2. 2022 (dále jen „dodatek“) došlo ke změně příjemce dotace z původní žadatelky na žalobkyni.

[3] SZIF následně zahájil řízení o vrácení dotace (respektive její části), jelikož podle něj žalobkyně nesplňovala podmínky pro přiznání zvýšené dotace pro mladé začínající zemědělce.

[4] Rozhodnutím ze dne 17. 1. 2023, č. j. SZIF/2023/0044817, uložil SZIF žalobkyni povinnost do 60 dnů od jeho doručení vrátit finanční prostředky ve výši 94 135 Kč odpovídající navýšení dotace pro mladé začínající zemědělce. Druhým výrokem vyloučil odkladný účinek odvolání proti tomuto rozhodnutí.

[5] Odvolání žalobkyně zamítl žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II. Rozsudek městského soudu

[6] Proti rozhodnutí žalovaného žalobkyně podala žalobu, kterou Městský soud v Praze zamítl v záhlaví označeným rozsudkem.

[7] Městský soud konstatoval, že žalobkyně, která na základě dodatku nastoupila na místo žadatelky a příjemkyně dotace, nesplňovala ke dni podání žádosti podmínky pro to, aby mohla být označena za „mladého začínajícího zemědělce“ podle kapitoly 3 bodu 1 písm. b) specifických podmínek projektu¹. V době podání žádosti o dotaci (16. 10. 2017) byl jednatelem žalobkyně Robert William Seifert, kterému v té době bylo 44 let. Pokud by o dotaci již tehdy žádala žalobkyně, pak by ji s pravděpodobností hraničící s jistotou nedostala. Nesplňuje totiž dílčí dotační podmínku, že *právnícká osoba je řízena fyzickou osobou, která dosáhla ke dni podání žádosti o dotaci věku 18 let a zároveň k témuž dni nedosáhla věku 41 let*. Jmenovaný byl jednatelem žalobkyně i k datu 18. 2. 2019, kdy byla dotace vyplacena původní žadatelce. Do data vázanosti projektu (18. 2. 2024) se pak ve společnosti žalobkyně dále jednatele měnili. Po Robertu Williamovi Seifertovi (44letý) byl ode dne 11. 2. 2020 jednatelem Ivo Procházka (51letý), a to až do 21. 10. 2020, kdy se jednatelkou v pořadí již potřetí stala původní žadatelka, která podmínku věku splňovala. Lze proto konstatovat, že jednatele po dobu vázanosti projektu dotační podmínku ohledně věku nesplňovali.

[8] Městský soud přisvědčil žalobkyni, že prokurista je smluvním zástupcem podnikatele, kterého zastupuje navenek. Prokurista je zmocněn k právním jednáním, ke

¹ Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 (dále jen „Pravidla“) – Specifické podmínky pro poskytování dotace na základě Programu rozvoje venkova platné pro 5. kolo příjmu žádostí, Opatření 4. Investice do hmotného majetku, Podopatření 4.1 Podpora investic v zemědělských podnicích, Operace 4.1.1 Investice do zemědělských podniků.

pokračování

kterým dochází při provozu obchodního závodu, případně pobočky, a to i k těm, pro která se jinak vyžaduje zvláštní plná moc. Jiná oprávnění prokurista nemá. Prokuru je tedy nutno chápat toliko jako zmocnění k zastupování podnikatele navenek, nikoliv jako zmocnění k řízení společnosti. Takovým oprávněním prokurista nedisponuje. Široké oprávnění prokuristy ve společnosti žalobkyně tak nemělo na posouzení naplnění podmínek mladého začínajícího zemědělce vliv. V dané věci však bylo rozhodné, že nebyla splněna dílčí podmínka, aby po celou dobu vázanosti projektu na účel byla statutárním orgánem žalobkyně osoba, která ke dni podání žádosti o dotaci nedosáhla věku 41 let, jak uvedl žalovaný v napadeném rozhodnutí.

[9] Městský soud shrnul, že žalobkyni nelze považovat za mladého začínajícího zemědělce, neboť ji neřídila fyzická osoba ve věku (ke dni podání žádosti o dotaci) v rozmezí 18 až 40 let včetně, dále nebyla dodržena povinnost *poprvé v právnické osobě plní funkci statutárního orgánu*, neboť původní žadatelka byla ode dne 21. 10. 2020 jednatelkou žalobkyně v pořadí potřetí, a ani podmínka *podílí se na základním kapitálu ze 100 % po celou dobu vázanosti projektu na účel*, neboť tuto podmínku tři společníci nesplnili.

[10] K námitce nesprávného určení lhůty k plnění spočívající v počátku plnění vázaném na den doručení rozhodnutí městský soud uvedl, že se touto otázkou SZIF zabýval. Dovodil, že ohledně zmiňované lhůty platí přímý účinek práva EU a SZIF postupoval v souladu s ním. Na jeho závěrech ohledně 60denní lhůty městský soud setrval a odkázal na ně. Část výroku rozhodnutí SZIF týkající se vyloučení odkladného účinku napadla žalobkyně samostatnou žalobu. O ní rozhodl Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 28. 2. 2024, č. j. 8 A 16/2023-45, tak, že rozhodnutí SZIF v této části zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Případná nesprávnost vyloučení odkladného účinku je předmětem jiného řízení.

III. Kasační stížnost a další podání účastníků

[11] Žalobkyně (stěžovatelka) brojí proti rozsudku městského soudu kasační stížností. Namítá, že se městský soud odchýlil od rozsudku ze dne 26. 9. 2024, č. j. 6 A 44/2024-37, vydaného ve skutkově totožné věci stěžovatelky, kterým rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozhodnutí SZIF i žalovaného jsou v obou věcech prakticky shodná. Shodně proto měl městský soud přistoupit k výkladu otázek týkajících se „mladého začínajícího zemědělce“. Napadený rozsudek je pro stěžovatelku překvapivý. Stěžovatelka nerozporuje, že uzavřela dodatek ani že vstoupila do všech práv původní žadatelky. Argumentace městského soudu však svádí k závěru, že stěžovatelka podpisem dodatku souhlasila i s uloženou sankcí. Stěžovatelka se ztotožňuje se závěrem městského soudu ve věci sp. zn. 6 A 44/2024, že podpisem dodatku nevyjádřila své srozumění s vrácením části dotace.

[12] Městský soud podle stěžovatelky nesprávně pochopil pravidla dotace, konkrétně kapitulu 3 bod 1 písm. b) specifických podmínek projektu. Správní orgány považovaly za zásadní otázku postavení prokuristy, který podle nich řídí stěžovatelku. Městský soud oproti tomu konstatoval, že stěžovatelka není mladým začínajícím zemědělcem, neboť ji „neřídí fyzická osoba ve věku ke dni podání žádosti o dotaci v rozmezí 18 až 40 let včetně, dále nebyla dodržena povinnost *poprvé v právnické osobě plní funkci statutárního orgánu*“, neboť Monika Šafářová byla v pořadí potřetí ode dne 21. 10. 2020 jednatelkou žalobkyně, a ani podmínka *podílí*

se na základním kapitálu ze 100 % po celou dobu vázanosti projektu na účel, neboť tuto podmínku tři společníci nesplnili“. Stěžovatelka nechápe, jak městský soud dovodil účast předchozích společníků a jednatelů stěžovatelky jako osob oprávněných z poskytnuté dotace, které by měly plnit tyto podmínky. Původní žadatelka podala žádost o změnu až v době, kdy ze 100 % ovládala stěžovatelku, tj. byla její jedinou společnicí a jediným členem statutárního orgánu. Dodatek nestanovil nic o svých účincích. Závěr městského soudu o jeho účincích *ex tunc* je nesprávný. Stěžovatelka neměla žádný důvod ani faktickou možnost podmínky dotace plnit zpětně do minulosti ke dni podání žádosti. Je až s podivem, že městský soud sám nevyhledal další možná porušení týkající se způsobilosti dotace, která nesouvisí s mladým začínajícím zemědělcem, ale podmínky dotace požadují jejich splnění po celou rozhodnou dobu. Správní orgány vycházely ze závěrů ze 145. jednání přezkumné komise Ministerstva zemědělství, které spatřovalo porušení pravidel v existenci prokuristy. Odchýlení od této argumentace je pro stěžovatelku překvapivé.

[13] Napadený rozsudek je podle stěžovatelky nepřezkoumatelný i v části týkající se námitky určení lhůty k plnění. Podle městského soudu je totiž i přes výslovné určení počátku plnění do 60 dnů od doručení rozhodnutí tento nárok splatný až vydáním pravomocného rozhodnutí. Stěžovatelka namítala, že prováděcí nařízení č. 809/2014² neurčuje platební lhůtu 60 dnů pro vrácení neoprávněně poskytnuté platby od doručení nepravomocného rozhodnutí, ale od vydání inkasního příkazu. Výklad správních orgánů i městského soudu je nesprávný. Stěžovatelka poukazuje na důvodovou zprávu k § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů.

[14] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že podle kapitoly 4 písm. l) obecných podmínek pro poskytnutí dotace³ musí žadatel/příjemce dotace splňovat definici žadatele/příjemce dotace od data podání žádosti do konce lhůty vázanosti projektu na účel. Může dojít ke změně žadatele/příjemce dotace, ale veškeré změny musí respektovat podmínky pravidel. Nový subjekt vstupuje do práv a povinností původního žadatele. Musí tedy splnit všechny podmínky vztahující se k žádosti o dotaci, a to zpětně od okamžiku podání původní žádosti. Není možné, aby nový žadatel plnil podmínky až od okamžiku změny. Jinak by docházelo k faktickému obcházení pravidel (např. právě mladého začínajícího zemědělce, finančního zdraví apod.). Stěžovatelčina argumentace, že dodatek ke smlouvě o poskytnutí dotace má účinky pouze *ex nunc*, nemůže obstát. Dodatek je nástrojem pro formální promítnutí změny subjektu, nikoli k přehodnocení naplnění podmínek způsobilosti. Závěry městského soudu, podle nichž podmínky pro poskytnutí vyšší dotace (pro mladé začínající zemědělce) nebyly naplněny, neboť stěžovatelka nesplňovala již k datu podání žádosti rozhodné parametry (věk, postavení jednatele, kapitálová struktura), jsou proto správné. Pokud by soud přistoupil na stěžovatelčin výklad, znamenalo by to, že by bylo možné dotaci nejprve získat prostřednictvím formálně způsobilé, avšak fakticky

² Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost

³ Pravidla, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 (dále jen „Pravidla“) – Obecné podmínky pro poskytnutí dotace na základě Programu rozvoje venkova na období 2014 – 2020 platné pro 5. kolo příjmu žádostí (termín příjmu žádostí 10. – 30. 10. 2017)

pokračování

nepůsobící osoby (tzv. prázdná schránka), a následně ji převést na faktického realizátora projektu. Takový postup by popřel účel opatření a otevřel prostor pro spekulativní nakládání s veřejnými prostředky.

[15] Lhůta 60 dnů pro vrácení dotace od doručení rozhodnutí SZIF vychází z čl. 7 prováděcího nařízení č. 809/2014 a čl. 27 prováděcího nařízení č. 908/2014⁴. Počátek běhu lhůty výslovně stanovuje § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském a intervenčním fondu. Je proto nerozhodné, zda byl vyloučen odkladný účinek odvolání, či nikoli. Stěžovatelka byla povinna vrátit finanční prostředky ve lhůtě od doručení prvostupňového rozhodnutí.

[16] Nad rámec žalovaný uvádí, že se neztotožňuje s posouzením prokury. Setrvává nadále na názoru, že prokurista vykonávající pravomoci v rámci právního a obchodního zastupování společnosti musí být považován za „řídící osobu“. Musí tedy splnit podmínky pro získání dotace, včetně věkového limitu a dalších podmínek.

[17] Stěžovatelka v replice uvádí, že retrospektivní pohled žalovaného je v rozporu s legitimním očekáváním po vydání vyrozumění ze dne 22. 9. 2021, podle kterého původní žadatelka měla porušit dvě podmínky pravidel, a to že nepůsobí poprvé v právnické osobě ve funkci statutárního orgánu a že definice mladého začínajícího zemědělce není splněna kvůli prokure udělené panu Musilovi. SZIF fakticky nepostupuje podle výkladu žalovaného, jinak by téměř žádná změna osoby žadatele nemohla být uskutečněna. Stěžovatelka přejala stav po původní žadatelce, zavázala se plnit podmínky dotace od účinnosti dodatku (nikoli retrospektivně) a činila veškeré kroky k vyvrácení tvrzení SZIF o porušení podmínek. Výkladem žalovaného a potažmo i městského soudu by se na řízení zemědělského podniku, jemuž byla poskytnuta dotace, podílely třetí osoby, které s touto dotací neměly nic společného, pouze v určitém časovém období ovládaly stěžovatelku při výkonu činnosti v minulosti. Pokud by měla nově vstupující osoba splňovat závazky zpětně po dobu vázanosti projektu, nikdy by nemohlo dojít k jeho naplnění.

[18] Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by existence prokuristy, který nesplňoval podmínku věku pro definici mladého začínajícího zemědělce, mohla způsobit porušení podmínek dotace. V této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 28. 3. 2025, č. j. 5 Afs 271/2024-24, kterým NSS zamítl kasační stížnost žalovaného proti rozsudku městského soudu č. j. 6 A 44/2024-37. NSS zde konstatoval, že prokurista nemůže být považován za osobu řídící stěžovatelku ve smyslu dotačních podmínek, a nemusel tedy plnit podmínku věku, jak ji stanovily dotační podmínky. Nynější věc je skutkově naprosto totožná jako řízení vedené u NSS pod sp. zn. 5 Afs 271/2024 (resp. u městského soudu pod sp. zn. 6 A 44/2024). Nynější případ by tedy měl být rozhodnut stejně.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

IV.A Porušení dispoziční zásady nemá vliv na zákonnost napadeného rozsudku

⁴ Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 908/2014 ze dne 6. července 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

[19] Před posouzením prvního okruhu kasačních námitek je třeba shrnout některé podstatné okolnosti věci.

[20] Podle kapitoly 3 bodu 1 písm. b) specifických podmínek:

„Pro potřeby zvýhodnění vyšší mírou podpory se za mladého začínajícího zemědělce považuje: Mladý začínající zemědělec, který zahájil svou činnost v průběhu pěti let předcházejících Žádosti o dotaci, tj. právnická osoba, která je řízena fyzickou osobou/osobami, která/které:

- *dosáhla/dosáhly ke dni podání Žádosti o dotaci věku 18 let a zároveň k témuž dni nedosáhla/nedosáhly věku 41 let,*
 - *poprvé v této právnické osobě plní funkci statutárního orgánu, a podílí se na základním kapitálu ze 100 %, nebo součet podílů všech mladých začínajících zemědělců tvoří 100 % základního kapitálu, a to po celou dobu vázanosti projektu na účel,*
 - *je oprávněna/jsou oprávněny za právnickou osobu jednat samostatně, a to po celou dobu vázanosti projektu na účel,*
 - *plní jako jediná, respektive společně plní funkci statutárního orgánu a podílí se na základním kapitálu ze 100 % a v minulosti mohla/mohly plnit funkci statutárního orgánu pouze v období 5 let bezprostředně před datem podání Žádosti o dotaci a zároveň*
- *v období 5 let bezprostředně před podáním Žádosti o dotaci mohla/mohly plnit funkci statutárního orgánu v jiné právnické osobě provozující zemědělskou výrobu či být v tomto období evidována/evidovány v Evidenci zemědělského podnikatele jako fyzická osoba/fyzické osoby,*
- *nebyla/nebyly v předchozích letech evidována/evidovány jako samostatně hospodářící rolník/rolníci.“*

[21] Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů vyplývá, že v případě stěžovatelky shledaly nesplnění vícero podmínek, které musejí být splněny kumulativně, aby bylo možno konstatovat, že jde o mladého začínajícího zemědělce. Pozornost věnovaly zejména skutečnosti, že prokurista stěžovatelky, který podle nich byl, s ohledem na jeho široká zástupčí oprávnění, osobou řídící stěžovatelku, nesplňoval v době podání žádosti podmínku věku (tj. byl starší 40 let/již dosáhl věku 41 let).

[22] Žalovaný však neměl podmínky pro definování stěžovatelky jako mladého začínajícího zemědělce za splnění též proto, že

a) v den podání žádosti o dotaci (16. 10. 2017) a následně do 5. 11. 2020 byla jejím jednatelem osoba ve věku 44 let (viz body 46 až 48 rozhodnutí žalovaného),

b) z pohledu společníků tuto definici stěžovatelka neplnila až do 30. 12. 2020, ke kterému stěžovatelka převedla obchodní podíl na původní žadatelku (viz bod 49 napadeného rozhodnutí),

c) ke dni 13. 1. 2021 se na základním kapitálu stěžovatelky podílely tři osoby – Corporate Assistance, s.r.o. (podíl 10 %), původní žadatelka (80 %), Robert Musil. (10 %) – nebyla tedy splněna podmínka, aby podíl osoby do 41 let věku tvořil 100 % základního kapitálu,

pokračování

případně aby součet podílů všech mladých začínajících zemědělců tvořil 100 % základního kapitálu.

[23] Lze dodat, že v oznámení o prodloužení schvalovacího řízení hlášení o změnách ze dne 18. 8. 2021 SZIF žalovaný stěžovatelku upozornil též na to, že v období od 19. 1. 2015 do 14. 3. 2016 byla původní žadatelka zapsána jako stěžovatelčina jednatelka a znovu pak od 21. 10. 2020. Tím je porušena podmínka, že mladý začínající zemědělec musí plnit funkci statutárního orgánu *poprvé*. Tuto skutečnost však správní orgány následně mezi rozhodovací důvody (výslovně) nezařadily.

[24] NSS ověřil, že stěžovatelka v žalobě uplatnila dva okruhy námitek. V prvním z nich namítala, že SZIF nesprávně posoudil postavení prokuristy ve společnosti. Výklad oprávnění prokuristy měla za extenzivní. Podle stěžovatelky prokurista nemůže mít vliv na rozhodovací činnost jednatele. Odkazovala na judikaturu civilních soudů a odbornou literaturu. V této souvislosti odmítla, že podpisem dodatku souhlasila s vrácením dotace a s výší vratky. Ve druhém okruhu namítala nesprávně určenou lhůtu k vrácení dotace.

[25] NSS v této souvislosti neponechal bez povšimnutí, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů jsou koncipována značně nepřehledně a místy až nesrozumitelně. Často z nich není zcela zřejmé, zda jde o popis průběhu dosavadního řízení, rekapitulaci podání účastníků či o pasáže obsahující vlastní rozhodovací důvody. Zvažoval proto, zda tyto nedostatky stěžovatelce neznemožnily efektivní soudní obranu do té míry, že jí nemohly být zřejmé důvody, proti kterým má žalobou vlastně brojit. Dospěl však k závěru, že nikoli. I přes uvedenou chaotičnost odůvodnění jsou v rozhodnutí žalovaného stěžejní rozhodovací důvody srozumitelně shrnuty zejména na s. 9 – 10 (zejména body 46 až 50). Stěžovatelce tak muselo být zřejmé, které podmínky kapitoly 3 bodu 1 písm. b) specifických podmínek nesplnila a proč má vrátit část dotace. Aniž by NSS jakkoli hodnotil přezkoumatelnost či zákonnost těchto důvodů, uzavírá, že stěžovatelka proti nim žádné žalobní námítky neuplatnila. Městský soud se pak nemohl případnými vadami (včetně nepřezkoumatelnosti) této pasáže odůvodnění rozhodnutí žalovaného zabývat z úřední povinnosti, neboť by mu nebránily ve věcném přezkumu rozhodnutí žalovaného na základě řádně uplatněných žalobních námitek (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 3. 2011, č. j. 7 Azs 79/2009-84, č. 2288/2011 Sb. NSS).

[26] Městský soud přisvědčil prvnímu okruhu žalobních námitek. V bodech 53 a 54 se zabýval otázkou postavení prokuristy a jeho oprávnění. Uzavřel, že prokura je toliko zmocněním k zastupování podnikatele navenek, nikoli k řízení společnosti. Takové oprávnění prokurista nemá. V tomto ohledu se ztotožnil se žalobkyní. Na tomto posouzení však neustal a dále podrobně přezkoumával správnost závěrů správních orgánů ohledně nenaplnění dalších podmínek definice mladého začínajícího zemědělce vyplývajících z kapitoly 3 bodu 1 písm. b) specifických podmínek. Zabýval se detailně historií stěžovatelky (posloupností jejích jednatelů, jejích věkem, posloupností společníků a výšemi jejích obchodních podílů atd.). Uzavřel, že stěžovatelku nelze považovat za mladého začínajícího zemědělce, neboť ji neřídí fyzická osoba ve věku ke dni podání žádosti o dotaci v rozmezí 18 až 40 let včetně, nebyla dodržena povinnost, aby jednatelka plnila funkci statutárního orgánu stěžovatelky *poprvé*, ani podmínka, že se na základním kapitálu ze 100 % podílel mladý začínající zemědělec po celou dobu vázanosti projektu na účel (neboť tuto podmínku tři

společníci nesplnili). Podle městského soudu tedy stěžovatelka dotační podmínky porušila. Žalobu proto zamítl.

[27] NSS připomíná, že podle § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumává soud napadené výroky rozhodnutí pouze v mezích žalobních bodů. Účelem jejich uvedení [§ 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] je jednoznačně vymezit rámce požadovaného soudního přezkumu (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008-78, č. 2162/2011 Sb. NSS). S ohledem na dispoziční zásadu je krajský soud žalobními body vázán; bez námítky může přihlédnout pouze k některým vadám řízení a nicotnosti rozhodnutí.

[28] Pokud je žalobou napadené rozhodnutí založeno na více důvodech, musí žalobce pro úspěch žaloby zpochybnit všechny. NSS opakovaně shledal, že zpochybnění pouze jednoho z dílčích důvodů žalobou napadeného rozhodnutí nepovede k vyhovění žalobě, ale k jejímu zamítnutí (rozsudek ze dne 5. 6. 2025, č. j. 6 As 222/2024-30, a přehled judikatury obsažený v jeho bodu 16).

[29] Odpovědnost za formulaci žalobních bodů nese žalobce. Pokud žalobní námítky nepokrývají všechny důvody, pro které bylo rozhodnuto, a její posouzení nemůže ovlivnit výsledek správního řízení, pak postačuje, pokud se soud omezí pouze na vyřčení toho, že jakékoliv její posouzení nemůže mít vliv na výsledek správního řízení a žalobu zamítne, aniž by musel uplatněnou námitku věcně vypořádat (rozsudky NSS ze dne 10. 12. 2022, č. j. 7 Azs 110/2020-22, ze dne 15. 1. 2021, č. j. 7 Azs 279/2020-49, či ze dne 15. 4. 2021, č. j. 7 Azs 7/2021-32).

[30] NSS poznamenává, že obdobně přistupuje také k případům, kdy stěžovatel podanou kasační stížností zpochybní pouze některý z důvodů rozhodnutí krajského soudu. Již v rozsudku ze dne 28. 5. 2008, č. j. 6 As 3/2007-72, konstatoval, že zruší-li soud v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalobou napadené rozhodnutí ze dvou důvodů, přičemž jeden z důvodů zrušení plně neobstojí, není tato skutečnost sama o sobě důvodem pro zrušení rozsudku v řízení o kasační stížnosti, obstojí-li druhý důvod zrušení rozhodnutí správního orgánu (obdobně též rozsudky ze dne 22. 3. 2024, č. j. 7 As 336/2022-56, či ze dne 28. 11. 2014, č. j. 5 As 146/2012-60).

[31] NSS také opakovaně uvedl, že nemusí vypořádat každou jednotlivou námitku uvedenou v kasační stížnosti, jestliže rozhodnutí krajského soudu obstojí i jen z důvodů, které stěžovatel v kasační stížnosti nenapadá (viz např. rozsudek ze dne 9. 6. 2016, č. j. 9 Azs 84/2016-22). Založí-li nedůvodnost kasační stížnosti skutečnost, že stěžovatel brojí pouze proti jednomu ze dvou samostatných důvodů, které krajský soud vedly ke zrušení jeho rozhodnutí, může NSS pouze formálně zhodnotit, zda výrok napadeného rozsudku na tomto – stěžovatelem nezpochybněném – důvodu spočívá (rozsudek NSS ze dne 11. 1. 2024, č. j. 7 As 249/2022-28). Tento závěr neznamená, že by uplatněné kasační námítky byly nepřípustné jen proto, že nebyly současně vzneseny kasační námítky vůči dalším samostatným důvodům, na nichž spočívá rozhodnutí, jež má být kasačním soudem přezkoumáno. Naopak je nutno číst jej úzce jen jako možnost (z důvodu procesní efektivity) upustit od akademického vypořádání námitek, které by nemohlo mít vliv na výsledek řízení (rozsudek NSS ze dne 22. 3. 2023, č. j. 6 As 108/2022-38). NSS neshledal důvod, pro který

pokračování

by obdobně nemohl postupovat krajský soud ve vztahu k žalobě, v níž žalobce zpochybní pouze jeden z více důvodů žalovaného správního rozhodnutí.

[32] Jak vyplývá ze shora uvedeného, v nynější věci byla rozhodnutí správních orgánů založena na více důvodech (porušení několika podmínek), pro které nebylo prokázáno, že stěžovatelka je mladým začínajícím zemědělcem. Stěžovatelka však žalobou zpochybnila pouze jeden z těchto důvodů (že její prokurista není osobou, která řídí právnickou osobu, a proto u něj není nutno zkoumat splnění podmínky věku). Za této situace městský soud nemusel danou žalobní námitku věcně vypořádávat. Postačovalo pouze formálně zhodnotit, že výrok napadeného rozhodnutí spočíval na dalších, stěžovatelkou nezpochybněných důvodech, a žalobu bez dalšího zamítnout. Stěžovatelce mělo být zřejmé, že nebude-li s kterýmkoliv z důvodů žalobou napadeného rozhodnutí polemizovat, akceptuje tím rozhodnutí správních orgánů a její žalobě nebude moci být vyhověno.

[33] Městský soud však tímto způsobem nepostupoval. Žalobní námitku věcně vypořádal – považoval ji za důvodnou. Byť je takový postup procesně neefektivní a nadbytečný, není sám o sobě nezákonný. Pokud by městský soud následně konstatoval, že přes důvodnost dané žalobní námítky musí žalobu zamítnout, protože nebývá proti ostatním důvodům, na kterých byla založena rozhodnutí správních orgánů, byl by takový postup v souladu se shora citovanou judikaturou.

[34] Za vadu řízení (ke které musí NSS podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlídnout z úřední povinnosti) je však nutno považovat to, že se městský soud věcně zabýval skutečnostmi, které neměly předobraz v řádně a včas uplatněném žalobním bodu. Městský soud totiž hodnotil, zda *obstojí* i další důvody, na kterých byla založena rozhodnutí správních orgánů, a po jejich věcném posouzení uzavřel, že ano, a proto je žaloba nedůvodná. Tím městský soud nejen, že porušil dispoziční zásadu, ale též zasáhl do principu rovnosti účastníků řízení, neboť jim odňal právo vyjádřit se ke skutečnostem, které vzal za určující pro své rozhodnutí (srov. rozsudek NSS ze dne 14. 2. 2008, č. j. 7 Afs 216/2006-63). Vadný postup městského soudu zapříčinil též to, že stěžovatelka poprvé v kasační stížnosti vznáší námitky týkající se důvodů rozhodnutí správních orgánů, které nenapadala žalobou (nesplnění podmínky věku jednatelů stěžovatelky, podmínky podílu na základním kapitálu a obecně účinky dodatku). Těmi se však NSS nemůže zabývat právě proto, že je stěžovatelka neuplatnila v žalobě, ač tak učinit mohla, a jsou tedy nepřípustné (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). Je pravdou, že stěžovatelka nemohla v žalobě uplatnit ty námitky, kterými zpochybňuje přezkoumatelnost a správnost závěrů městského soudu vyslovených v rozporu se zákonem mimo žalobou stanovený rozsah soudního přezkumu. Ani tato skutečnost však nemůže založit přípustnost daných kasačních námitek. Pokud by na jejich základě NSS přezkoumal zákonnost napadeného rozsudku, opakoval by vadu, které se již dopustil městský soud, tedy rozšířil by rozsah soudního přezkumu mimo rámec jasně vymezený žalobou.

[35] NSS dále hodnotil, zda mohla mít v této konkrétní věci shora popsaná vada řízení vliv na zákonnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) *in fine* s. ř. s.]. Dospěl k závěru, že nikoli. V dané věci je totiž podstatné, co NSS zdůraznil již shora. Pokud stěžovatelka zpochybnila pouze jeden z dílčích důvodů žalobou napadeného rozhodnutí, musela být žaloba tak jako tak zamítnuta. I kdyby se tedy městský soud vyvaroval popsané vady řízení a rozhodnutí žalovaného přezkoumal řádně (pouze) na základě uplatněných

žalobních bodů, musel by žalobu také zamítnout. Výsledek řízení by proto byl stejný. NSS proto napadený rozsudek pro uvedenou vadu řízení nezrušil.

[36] Poukazuje-li stěžovatelka na jinou její související věc (u městského soudu vedenou pod sp. zn. 6 A 44/2024) a domáhá se shodného hodnocení svého nynějšího případu, konstatuje NSS, že při hodnocení sporné otázky postavení prokuristy soudy postupovaly shodně (uzavřely, že prokurista není osobou řídící stěžovatelku ve smyslu specifických podmínek, a proto u něj nebylo třeba zkoumat podmínku věku). NSS však v nynější věci nepřisluší hodnotit navazující postup městského soudu ve věci sp. zn. 6 A 44/2024, který pro nezákonné posouzení otázky postavení prokuristy rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[37] Proti rozsudku městského soudu ve věci č. j. 6 A 44/2024-37 podal žalovaný kasační stížnost, kterou NSS zamítl rozsudkem č. j. 5 Afs 271/2024-24. NSS je z úřední činnosti známo, že žalovaný v kasační stížnosti uplatnil toliko námitku nesprávného právního posouzení otázky postavení prokuristy (žalovaný trval na svém právním názoru, že prokurista byl ve stěžovatelčině případě osobou, která stěžovatelku řídila). V kasační stížnosti nenamítal, že městský soud neměl jeho rozhodnutí zrušit, protože zde byly i další rozhodovací důvody nenapadené žalobou. Protože i řízení o kasační stížnosti je přísně vázáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), nemohl se NSS ve věci sp. zn. 5 Afs 271/2024 správností postupu městského soudu zabývat a mohl se vyjádřit jen k otázce postavení prokuristy, kterou posoudil shodně jako městský soud v nyní souzené věci. Stěžovatelka proto nemůže nyní s úspěchem namítat, že soudy přistupovaly k jejím věcem vykazujícím shodný skutkový základ odlišně. Odlišný výsledek obou řízení je dán odlišnou procesní aktivitou účastníků těchto řízení (a zejména rozsahem uplatněných kasačních námitek v řízení vedeném u NSS pod sp. zn. 5 Afs 271/2024).

IV.B Vypořádání námitek nesprávného stanovení lhůty k vrácení dotace je nepřezkoumatelné

[38] Ve druhém okruhu kasačních námitek stěžovatelka namítá nepřezkoumatelnost závěrů městského soudu ohledně stanovení lhůty k vrácení dotace.

[39] NSS připomíná, že SZIF uložil výrokem I prvostupňového rozhodnutí stěžovatelce povinnost vrátit část dotace do 60 dnů od doručení rozhodnutí. Výrokem II vyloučil odkladný účinek odvolání. V odůvodnění SZIF odkázal na § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském a intervenčním fondu, podle kterého se lhůta pro vrácení dotace počítá od doručení rozhodnutí příjemci dotace, a dále na čl. 27 odst. 1 prováděcího nařízení č. 908/2014 (podle kterého nesmí být platební lhůta delší než 60 dnů od vydání inkasního příkazu) a čl. 7 odst. 2 prováděcího nařízení č. 809/2014 (podle kterého se úroky vypočítají za období od uplynutí platební lhůty pro příjemce uvedené v inkasním příkazu, která nesmí být stanovena na více než 60 dnů). SZIF konstatoval, že tato lhůta musí být dodržena bez ohledu na případné podané odvolání. Ustanovení unijního práva mají přednost při aplikaci před vnitrostátními právními předpisy. Platební lhůtu stanovenou ve výroku proto nelze prodloužit nebo přerušit její běh.

[40] Stěžovatelka v žalobě namítala, že evropská nařízení určují platební lhůtu 60 dnů od vydání inkasního příkazu. Není neobvyklé, že evropské právo operuje s odlišnými pojmy

pokračování

než právo vnitrostátní. Povinností orgánů, které je aplikují, je vyložit právní předpisy s respektem k jejich účelu. Akcentovala povinnost eurokonformního výkladu a princip, že ve veřejném právu je třeba upřednostnit výklad příznivější pro jednotlivce. Z nařízení nevyplývá, že by vydáním rozhodnutí (inkasního příkazu) bylo nutno rozumět vydání prvostupňového nepravomocného rozhodnutí bez možnosti odložit jeho výkon. Stěžovatelka také odkázala na rozsudek městského soudu ze dne 19. 6. 2023, č. j. 10 A 83/2023-43, podle kterého lze povinnost členských států efektivně vymáhat neoprávněně získané dotace realizovat i v souladu se zákonem, tedy po provedení odvolacího řízení a nabytí právní moci rozhodnutí.

[41] Městský soud na tuto žalobní námitku reagoval v bodu 63 napadeného rozsudku. Uvedl, že „námitky týkající se evropské úpravy vlastní lhůty 60 dnů od vydání rozhodnutí přiléhavě odůvodnil SZIF v rozhodnutí na str. 8 v předposledním odstavci, kde dovodil, že ohledně zmiňované lhůty platí přímý účinek práva EU, a SZIF postupoval v souladu s ním“. Na závěrech SZIF městský soud setrval a odkázal na ně.

[42] Judikatura považuje za nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů zejména taková rozhodnutí, u nichž z odůvodnění není zřejmé, jakými úvahami se krajský soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (např. rozsudek NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003-52). Krajský soud může v rozsudku odkázat na přezkoumávané rozhodnutí správních orgánů, resp. se s jejich odůvodněním ztotožnit. Je-li napadené správní rozhodnutí řádně odůvodněno, je z něho zřejmé, proč správní orgán nepovažoval právní argumentaci účastníka řízení za důvodnou a proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené, je přípustné, aby si krajský (městský) soud, nedochází-li k jiným závěrům, správné závěry správního orgánu se souhlasnou poznámkou osvojil. V duchu zásady hospodárnosti a ekonomie řízení totiž není smyslem soudního přezkumu stále dokola podrobně opakovat již jednou správně vyřčené (rozsudky NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 11/2006-86; ze dne 27. 7. 2007, č. j. 8 Afs 75/2005-130, č. 1350/2007 Sb. NSS, nebo ze dne 29. 5. 2013, č. j. 2 Afs 37/2012-47). Současně může být rozsudek městského soudu stručný, na čemž v obecné rovině „není nic špatného. Naopak stručnost přispívá k efektivitě a rychlosti soudního rozhodování. Stručnost však nemůže být na újmu řádnému vypořádání podstaty žalobní argumentace“ (rozsudek NSS ze dne 24. 10. 2024, č. j. 8 Afs 273/2023-52, bod 42).

[43] Byť tedy judikatura umožňuje soudům vypořádat žalobní námitku odkazem na odůvodnění rozhodnutí správního orgánu a označuje jej za souladný se zásadami hospodárnosti a ekonomie řízení, je takový postup možný za předpokladu, že odůvodnění rozhodnutí správních orgánů poskytují odpověď na podstatu žalobní námitky. To není projednávaný případ. Stěžovatelka v žalobě neopakovala námitky uplatněné ve správním řízení. Polemizovala se závěrem SZIF, že navázání počátku lhůty pro vrácení dotace na okamžik doručení prvostupňového rozhodnutí vyplývá z prováděcích nařízení. Namítala, že tato nařízení používají pojmu „inkasní příkaz“, kterým se nemusí rozumět nepravomocné prvostupňové rozhodnutí, a nic nebrání tomu, aby za něj bylo považováno až pravomocné rozhodnutí (po provedeném odvolacím řízení). Argumentovala zásadou výkladu ve prospěch jednotlivce a poukázala též na závěry vyslovené v rozsudku městského soudu č. j. 10 A 83/2023-43. Na tuto žalobní argumentaci odůvodnění rozhodnutí SZIF přezkoumatelnou odpověď nedává. Pokud v takové situaci městský soud na toto

odůvodnění odkázal, aniž by doplnil jakoukoli vlastní úvahu ohledně důvodnosti žalobní argumentace, zatížil v této části rozsudek nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.

[44] Nutno doplnit, že přezkoumatelnou odpověď na danou žalobní námitku nedává odůvodnění prvostupňového rozhodnutí ani ve spojení s rozhodnutím žalovaného. Ten se otázce stanovení lhůty pro vrácení dotace nevěnoval vůbec. Na s. 14 se totiž zabýval jen dostatečností odůvodnění výroku o vyloučení odkladného účinku (které sice shledal nedostatečným, ale protože k exekuci stanovené povinnosti dosud nedošlo, neshledal důvod pro jeho zrušení v přezkumném řízení). NSS proto shrnuje, že odkaz městského soudu na odůvodnění rozhodnutí správních orgánů nebyl v daném případě dostatečný pro přezkoumatelné vypořádání dané žalobní námitky.

[45] NSS nepominul, že městský soud při vypořádání dané žalobní námitky upozornil též na řízení o žalobě proti výroku II prvostupňového rozhodnutí vedené u něj pod sp. zn. 8 A 16/2023. Správně též konstatoval, že případná nesprávnost vyloučení odkladného účinku je předmětem jiného řízení a žalovaný se jí nemohl zabývat (neboť proti výroku o vyloučení odkladného účinku není přípustné odvolání). Doplnil pak, že v důsledku vyloučení odkladného účinku by splatnost pro vrácení části dotace nastala bez ohledu na podané odvolání, tedy bez ohledu na právní moc prvostupňového rozhodnutí, proti čemuž žalobkyně nyní brojí. Ani tato úvaha však není přezkoumatelnou odpovědí na danou žalobní námitku. Nereaguje totiž na podstatu žalobní argumentace, podle které neměl výrok I prvostupňového rozhodnutí navázat povinnost vrátit část dotace ve lhůtě 60 dnů (již) na okamžik doručení prvostupňového rozhodnutí, ale až na okamžik nabytí právní moci. Skutečnost, že vyloučení odkladného účinku (výrok II prvostupňového rozhodnutí) bylo předmětem jiného soudního řízení, neměla vliv na povinnost městského soudu řádně vypořádat žalobní argumentaci brojící proti výroku I prvostupňového rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

[46] Napadený rozsudek městského soudu je částečně nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Proto jej NSS podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V dalším řízení bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Bude tedy nezbytné, aby přezkoumatelně vypořádal námitku nezákonného stanovení lhůty k vrácení dotace.

[47] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

8 Afs 47/2025-63

Pavel Molek
předseda senátu