



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudců Mgr. Ondřeje Hrabce a Mgr. Kateřiny Kozákové ve věci

žalobkyně: **FARMA VĚTEŘOV, spol. s r. o.**
sídlem Archlebov 416, 696 33 Archlebov
zastoupen JUDr. Stanislavem Brhelem, advokátem
se sídlem Masarykovo nám. 123/18, 695 01 Hodonín

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
sídlem Těšnov 65, 110 00 Praha 1 - Nové Město

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2024, č. j. MZE-60580/2024-14141,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 9. 2024, č. j. MZE-60580/2024-14141, se zrušuje a věc se vrací žalovanému zpět k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 9 800, - Kč, a to do 30ti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám JUDr. Stanislava Brhela, advokáta.

Odůvodnění:

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

I. Základ sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 16. 4. 2024, č. j. SZIF/2024/0226076 (dále též „prvostupňové rozhodnutí“).
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla žalobkyni poskytnuta Doplnková redistributivní podpora příjmu pro udržitelnost na rok 2023 (dále též „DRP“) pouze na výměru 38,43 ha v celkové výši 131 829,35 Kč. SZIF totiž dospěl k závěru, že žalobkyně před podáním žádosti dne 5. 5. 2023 účelově navýšila výměru své zemědělské půdy na 159,32 ha. SZIF v rámci administrativní kontroly množství obhospodařované zemědělské půdy a dat jejího převodu na žalobkyni, a rovněž tak z kontroly údajů v obchodním rejstříku týkající se personálního obsazení žalobkyně a převodců půdy, zjistil, že žalobkyně je majetkově a personálně propojena se společností Zemagro, spol. s r.o., od které v roce 2023 nabyla do užívání zemědělskou půdu o celkové výměře 119,88 ha, a taktéž se společností ZEMAS, a.s., od které nabyla do užívání zemědělskou půdu o výměře 1,01 ha. Tímto převodem celkové výměry 120,89 ha v rámci podnikatelského seskupení na jiného uživatele došlo, podle SZIF k umělému vytvoření podmínek v rozporu s cíli požadované platby, a to za účelem získání další finanční výhody v rámci podnikatelského seskupení, na kterou by jinak žalobkyni nevznikl nárok. SZIF tak dle čl. 62 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116, ze dne 2. prosince 2021 o financování, řízení a monitorování společné zemědělské politiky a zrušení nařízení (EU) č. 1306/2013 (dále jen „Nařízení 2021/2116“), v platném znění a čl. 4 odst.3 nařízení Rady (ES, Euroatom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, v platném znění, a § 111b zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o SZIF“), rozhodl o poskytnutí DRP žalobkyni pouze na výměru 38,43 ha. Současně upozornil, že podle § 9 odst. 3 nařízení vlády č. 83/2023, o stanovení podmínek poskytování přímých plateb zemědělcům (dále jen „nařízení vlády“) maximální výměra, na kterou lze poskytnout DRP je 150 ha plochy zemědělské půdy, přičemž žalobkyně tak díky uvedeným převodům DPB v roce 2023 získala celkem 159,32 ha, tj. pokud by nedošlo ke snížení platby DRP z důvodu umělého vytvoření podmínek v rozporu s cíli platby DRP, žalobkyně by byla bývala obdržela nejvyšší platbu DRP.
3. Žalovaný k odvolání žalobkyně prvostupňové rozhodnutí přezkoumal a s posouzením věci ze strany SZIF se ztotožnil. Žalovaný navíc nahlédl do údajů v Evidenci využití půdy podle uživatelských vtaů (dále též „LPIS“), kde ověřil, že žalobkyně měla ke dni 15. 5. 2022 evidovanou zemědělskou půdu o výměře 35,52 ha; avšak v dubnu 2023 nabyla od společností Zemagro, spol. s r.o., a ZEMAS, a.s. (tj. majetkově a personálně propojených společností) další zemědělskou půdu, čímž ke dni podání žádosti dne 5. 5. 2023 měla zaevidováno celkem 159,32 ha zemědělské půdy (což jen mírně převyšuje maximální limit pro poskytnutí DRP, jenž činí 150 ha). Žalovaný upozornil, že převedené dílčí půdní bloky (dále též „DPB“) na žalobkyni jsou dle mapy LPIS roztroušené v oblasti, v níž hospodář převážně společnost Zemagro, spol. s r.o., tyto DPB ani nevytváří souvislý celek, který by bylo lze obhospodařovat při úspornějším využití techniky a výrobních prostředků, než tomu bylo před převodem. K odvolací námitce žalobkyně, v níž sporovala účelovost převodu DPB, žalovaný vysvětlil, že ve Strategickém plánu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Společné zemědělské politiky na období 2023–2027, kap. 5.1 intervence ve formě přímých plateb, je stanoveno, že účelem platby DRP je podpora menších podniků, které by bez této podpory nebyly životaschopné. Tato platba má zajistit větší konkurenceschopnost a udržitelnost menších farem na společném trhu s podniky větších velikostí. Žalovaný odkázal i na judikaturu SDEU (viz rozsudek ze dne 7. 4. 2022 ve věci C-176/20 SC Avio Lucos SRL), dle níž lze o zneužití podpory uvažovat, pokud bude zjištěn jednak souhrn objektivních skutečností, z nichž bude vyplývat, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nemusí být dosažen cíl sledovaný touto úpravou; a rovněž tak zde musí být naplněn subjektivní prvek, spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání. Dle žalovaného byly na straně žalobkyně splněny oba znaky.

II. Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a další podání

5. **Žalobkyně** namítala, že jí byla napadeným rozhodnutím nesprávně snížena platba DRP, jelikož se z její strany převedením DPB nejednalo o účelové jednání. Připustila, že k navýšení výměry zemědělské plochy došlo v době, kdy nastala změna podmínek pro poskytnutí podpory, nicméně nejednalo se o úmysl, nýbrž o náhodu. Žalobkyně upozornila, že provozuje zemědělskou výrobu dlouhodobě, a to již od roku 2010, nebyla tak založena účelově se záměrem uplatnit DRP. Akcentovala, že je samostatným subjektem, na čemž ničeho nemůže změnit skutečnost, že osoba, která je jejím vlastníkem je současně i majitelem jiné společnosti na zemědělskou výrobu. Uvedla, že účelovost je jí vytýkána z důvodu, že k navýšení výměry zemědělské půdy došlo v době účinnosti právní úpravy zabývající se otázkou poskytování podpory příjmu pro udržitelnost malých a středních podniků. Žalobkyně nesouhlasila s tím, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nepřiléhavě odkázal na rozsudek SDEU ve věci C-176/20 ze dne 7. 4. 2022, s tím, že z její strany sice došlo k formálnímu naplnění podmínek pro poskytnutí DRP, avšak materiálně nikoliv. Jí vytýkané účelové jednání mělo spočívat v tom, že v rámci podnikatelského seskupení žalobkyně obhospodařuje tisíce hektarů zemědělské půdy a chová řádově stovky kusů skotu a dalších zvířat. Žalobkyně však takovýto závěr žalovaného odmítá, neboť je samostatným subjektem hospodařícím na výměře 159,32 ha a provozuje pouze rostlinnou výrobu, nikoli živočišnou.
5. **Žalovaný** s odkazem na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nesouhlasil s podanou žalobou. Měl za to, že žalobkyně v žalobě pouze opakuje argumentaci uvedenou v odvolání. Žalovaný přitom odkázal na evropskou legislativu v oblasti poskytování zemědělských podpor, Společnou zemědělskou politiku, jakož i Strategický plán Společné zemědělské politiky České republiky schválený Evropskou komisí. Byť žalobkyně formálně naplnila podmínky pro přiznání požadované platby, tyto byly vytvořeny uměle, v rozporu s cíli právních předpisů. Pokud žalobkyně namítala, že je samostatným subjektem provozujícím zemědělskou výrobu již více než 14 let, žalovaný upozornil, že žalobkyně a společnosti Zemagro, spol. s r.o., ZEMAS, a.s., a Velkomoravská a.s. tvoří personálně a majetkově propojené podnikatelské seskupení. Ačkoliv žalobkyně vznikla v roce 2003, nikdy v historii neměla, a to ani v roce podání žádosti, jako předmět činnosti zapsanou zemědělskou výrobu. Žalovaný proto nesouhlasil s tvrzením žalobkyně, že má mnohaletou existenci se zaměřením na zemědělskou výrobu. V průběhu odvolacího řízení nadto žalovaný zjistil, že žalobkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

neměla od doby vzniku až do 21. 4. 2022 žádnou evidovanou zemědělskou půdu (viz Evidence využití půdy podle užívatelských vztahů). Teprve od 22. 4. 2022 měla žalobkyně evidovány dva DPB o celkové výměře 32,13 ha. Ke dni 15. 5. 2022 pak devět DPB o výměře 35,52 ha a ke dni podání žádosti o poskytnutí platby DRP dne 5. 5. 2023 již 159,32 ha zemědělské půdy. Závěrem žalovaný zdůraznil, že účelovost jednání se posuzuje ve vztahu k žádostem o poskytnutí dotací v rámci Společné zemědělské politiky, nikoli ve vztahu k samotnému vzniku a hospodaření společnosti žalobkyně.

6. V **replikách** ze dne 18. 2. 2025 a ze dne 25. 2. 2025 **žalobkyně** uvedla, že se závěry žalovaného ve vyjádření nesouhlasí a stručně zopakovala již v žalobě uplatnění námitky.

III. Posouzení žaloby

7. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel při tom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného a shledal, že žaloba je důvodná. O věci rozhodl bez jednání, jelikož s takovým postupem žalobkyně i žalovaný vyjádřili souhlas.
8. Předmětem sporu mezi účastníky řízení je především otázka, zda ze strany žalobkyně a společností Zemagro, spol. s r.o., a ZEMAS, a.s., došlo k umělému vytvoření podmínek pro získání platby DRP navýšením zemědělské půdy, na kterou by žalobkyně jinak neměla nárok. Žalobkyně v této souvislosti namítala, že žalovaný vycházel z důkazně nepodloženého závěru o existenci podnikatelského seskupení a spokojil se pouze s časovou souvislostí mezi navýšením výměry zemědělské půdy a účinností právní úpravy upravující poskytování podpory příjmu pro udržitelnost malých a středních podniků. Žalobkyně má za to, že samotná časová souvislost nemůže být bez dalšího důkazem účelovosti jejího jednání; nad to žalovaný neprokázal existenci skutečných vazeb, které by naplňovaly znaky podnikatelského seskupení ve smyslu relevantních právních předpisů.
9. Podle čl. 62 Nařízení 2021/2116, *[a]niž jsou dotčena zvláštní ustanovení práva Unie, členské státy přijmou účinná a přiměřená opatření, aby se zabránilo obcházení ustanovení práva Unie, a zejména pak zajistí, aby se žádná z výhod stanovených v právních předpisech v oblasti zemědělství neposkytla fyzické nebo právnické osobě, v souvislosti s nimiž se zjistí, že podmínky nezbytné pro získání těchto výhod byly vytvořeny uměle v rozporu s cíli uvedených právních předpisů.*
10. Podle Preambule Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115 ze dne 2. prosince 2021, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a kterým se zrušují nařízení (EU) č. 1305/2013 a (EU) č. 1307/2013 (dále jen „Nařízení 2021/2115“): *„[b]y členské státy měly uplatňovat doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost a vyčlenit na takovou podporu alespoň 10 % finančního rámce pro přímé platby. Aby bylo možné tuto doplňkovou podporu lépe zacílit a s ohledem na rozdíly ve struktuře zemědělských podniků po*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

celé Unii, členské státy by měly mít možnost poskytovat na různě velkou hektarovou plochu různé částky doplňkové podpory, jakož i rozlišit podporu podle regionální úrovně nebo podle stejných skupin území, jak jsou stanoveny v jejich strategických plánech SZP pro účely základní podpory příjmu pro udržitelnost (bod 59). Členské státy jsou odpovědné za zajištění cíleného rozdělování přímých plateb a za posílení podpory příjmu pro ty, kteří to potřebují nejvíce. K dosažení uvedeného cíle mohou účinně přispět různé nástroje, jež mají členské státy k dispozici, včetně zastropování a postupného snižování plateb, jakož i intervence, jako jsou doplňková redistributivní podpora příjmu pro udržitelnost a platby pro malé zemědělce. Přehled úsilí členských států v tomto ohledu by měl být uveden v jejich strategických plánech SZP. Členské státy by měly mít možnost, aby se na základě potřeb, pokud jde o spravedlivější rozdělování přímých plateb, včetně potřeb založených na struktuře zemědělských podniků, rozhodly pro uplatňování povinné redistributivní platby a odpovídajícího minimálního procentního podílu nebo pro jiná vhodná opatření, včetně redistributivní platby s nižším procentním podílem.“ (bod 60). Podle čl. 29 Nařízení 2021/2115: „(1) Členské státy poskytují doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost („redistributivní podpora příjmu“) za podmínek stanovených v tomto článku a dále upřesněných v jejich strategických plánech SZP. Odchylně od prvního pododstavce tohoto odstavce nebo od článku 98 mohou členské státy potřebu přerozdělení podpory příjmu řešit prostřednictvím jiných nástrojů a intervencí financovaných z EZZF s cílem zajistit spravedlivější rozdělení a účinnější a účelnější zacílení podpory příjmu, a to za předpokladu, že ve svých strategických plánech SZP mohou prokázat, že je tato potřeba řešena dostatečně. (2) Členské státy zajistí přerozdělení přímých plateb z větších zemědělských podniků na menší nebo střední podniky tím, že zemědělcům, kteří mají nárok na platbu v rámci základní podpory příjmu podle článku 21, poskytují redistributivní podporu příjmu formou roční platby oddělené od produkce na způsobilý hektar. (3) Členské státy stanoví na celostátní nebo regionální úrovni, kterou může představovat úroveň skupin území podle čl. 22 odst. 2, částku na hektar nebo různé částky za různý počet hektarů, jakož i maximální počet hektarů na zemědělce, na který je redistributivní podpora příjmu vyplácena. (4) Částka na hektar plánovaná na daný rok podání žádosti nepřesáhne vnitrostátní průměrnou částku přímých plateb na hektar za uvedený rok podání žádosti. (5) Vnitrostátní průměrná částka přímých plateb na hektar je definována jako poměr vnitrostátního stropu pro přímé platby na daný rok podání žádosti, jak je stanoven v příloze V, a celkových plánovaných výstupů pro základní podporu příjmu na uvedený rok podání žádosti vyjádřených počtem hektarů. (6) V případě právnické osoby či skupiny fyzických nebo právnických osob mohou členské státy uplatnit maximální počet hektarů uvedený v odstavci 3 na úrovni členů těchto právnických osob nebo skupin, pokud vnitrostátní právní předpisy stanoví pro jednotlivé členy práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi jednotlivých zemědělců, kteří mají postavení vedoucího podniku, zejména pokud jde o jejich hospodářský, sociální a daňový status, za předpokladu, že přispěli k posílení zemědělských struktur dotčených právnických osob nebo skupin. V případě zemědělců, kteří jsou součástí skupiny přidružených právních subjektů podle vymezení členskými státy, mohou členské státy uplatnit maximální počet hektarů podle odstavce 3 na úrovni dané skupiny za podmínek, které stanoví členské státy.“

11. Podle § 11ib odst. 1 zákona o SZIF, ve znění účinném od 1. 1. 2023 do 31. 3. 2025: „[F]ond v řízení o jednotné žádosti a rozhodování o ní postupuje tak, aby se žádná z výhod stanovená v právním předpise Evropské unie nebo ve zvláštním právním předpise neposkytla takové osobě, u které zjistí, že podmínky nezbytné pro získání těchto výhod byly vytvořeny uměle v

rozporu s těmito předpisy za účelem získání takových výhod (dále jen „neoprávněná výhoda“).“

12. Podle § 11ib odst. 2 zákona o SZIF, ve znění účinném od 1. 1. 2023 do 31. 3. 2025: „*[p]okud fond v řízení podle odstavce 1 zjistí, že byla vytvořena neoprávněná výhoda, neposkytne dotaci nebo její část, na kterou se taková neoprávněná výhoda vztahuje.*“ Soud dodává, že právní úprava v ustanovení § 11ib adaptuje výše citovaný čl. 62 Nařízení 2021/2116, podle kterého jsou členské státy povinny přijmout adekvátní právní úpravu, která umožní, aby se v oblasti zemědělství neposkytovaly zemědělské dotace subjektům, u nichž byly podmínky pro jejich poskytnutí vytvářeny uměle a účelově.
13. Podle § 9 odst. 1 nařízení vlády: „*[F]ond poskytne žadateli doplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost na zemědělskou půdu, na níž žadatel v roce podání žádosti splnil podmínky pro poskytnutí základní podpory příjmu pro udržitelnost podle § 7.*“
14. Podle § 9 odst. 3 nařízení vlády: „*[D]oplňkovou redistributivní podporu příjmu pro udržitelnost lze poskytnout na výměru nejvýše 150 hektarů zemědělské půdy, na kterou lze poskytnout základní podporu příjmu pro udržitelnost.*“
15. V nyní posuzované věci žalobkyně k SZIF podala tzv. Jednotnou žádost o poskytnutí dotace, v níž požádala také o DRP. Podání Jednotné žádosti o poskytnutí dotace a řízení o ní je obecně, zejména pokud jde o procesní stránku, upraveno v zákoně o SZIF (§ 11 a násl. zákona o SZIF). Konkrétní hmotněprávní podmínky poskytnutí DRP jsou pak stanoveny v příslušném nařízení vlády. Z výše uvedeného vyplývá, že při posouzení Jednotné žádosti je správní orgán prvního stupně povinen zkoumat jednak splnění hmotněprávních podmínek uvedených v nařízení vlády, a rovněž tak dodržení procesních pravidel stanovených zákonem o SZIF. Pokud tedy správní orgán prvního stupně při posouzení žádosti žalobkyně aplikoval § 11ib zákona o SZIF, postupoval zcela v souladu se zněním zákona.
16. Ustanovení § 11ib odst. 1 a 2 zákona o SZIF zakazuje správnímu orgánu poskytnout dotaci v případě, když zjistí, že podmínky nezbytné pro získání výhod stanovených v právních předpisech Evropské unie nebo ve zvláštním právním předpise byly vytvořeny uměle, v rozporu s těmito předpisy, za účelem získání takových výhod.
17. Pojem „*uměle vytvořené podmínky*“ není blíže definován v Nařízení č. 2021/2116, ani v zákoně o SZIF a ani v příslušném nařízení vlády. Výkladem tohoto neurčitého pojmu se však zabýval SDEU v rozsudku ze dne 12. září 2013 ve věci C-434/12, Slančeva sila EOOD v. Izpalnitelen direktor na Daržaven fond „Zemedelie“ – Razplaštatelna agencia (dále jen „rozsudek Slančeva sila“), vydaném na základě žádosti o předběžné otázce podané Administrativen sad Sofia-grad (Bulharsko). SDEU v tomto rozsudku konstatoval, že pojem „*uměle vytvořené podmínky*“ je třeba vykládat tak, že: „*[D]ůkaz o zneužití podpory potenciálním příjemcem vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto právní úpravou, a dále subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání*“ (bod 29 rozsudku Slančeva sila). Je tedy „*[N]a vnitrostátním soudu, aby v souladu s důkazními pravidly vnitrostátního práva ověřil,*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

zda jsou tyto dva znaky naplněny, není-li tím narušena účinnost unijního práva“ (bod 30 rozsudku Slančeva sila).

18. Na závěry rozsudku Slančeva sila navázal Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 2. 2024, č. j. 10 Afs 136/2022–93, v němž konstatoval, že v případě, kdy správní orgán dospěje k názoru, že příjemce dotace naplnil tzv. doložku obcházení, musí učinit jednoznačný závěr o naplnění jak objektivních, tak subjektivních skutečností. Ze všech objektivních okolností případu musí vyplývat, že navzdory formálnímu dodržení podmínek stanovených právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto úpravou, a dále – kumulativně – že příjemce dotace měl vůli získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že uměle vytvoří podmínky vyžadované pro její získání (shodně viz i rozsudek NSS ze dne 14. 3. 2025, č. j. 9 As 163/2024-64).
19. I když se výše uvedený rozsudek SDEU a rovněž i rozsudek NSS vztahují k výkladu čl. 60 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, má soud za to, že nosné a obecně formulované právní názory uvedených rozsudků lze vztáhnout i na nyní posuzovanou věc, a to i s ohledem na obdobnost řešené problematiky a oblast úpravy (poskytování podpory v rámci společné zemědělské politiky v rámci EU a umělé vytváření podmínek pro její poskytnutí). Navíc i čl. 62 Nařízení 2021/2116 je zaměřen na zabránění zneužívání podpory, jelikož i tento zakazuje poskytnout podporu těm subjektům, u nichž by bylo zjištěno, že podmínky nezbytné pro získání výhod podpory byly vytvořeny uměle v rozporu s cíli uvedených právních předpisů.
20. Z ustanovení § 11ib zákona o SZIF jednoznačně vyplývá, že při posuzování Jednotné žádosti žalobkyně (podané podle § 11b zákona o SZIF) byl SZIF vázán tímto zákonem. SZIF proto vedle zkoumání hmotněprávních podmínek uvedených v § 9 nařízení vlády musel též posoudit, zda žalobkyně nebude čerpat výhodu z evropských fondů tím, že hmotněprávní podmínky pro přijetí platby DRP vytvořila uměle (§ 11ib zákona o SZIF). SZIF tedy nepostupoval svévolně, když se zaměřil na hodnocení účelovosti, resp. umělého vytvoření podmínek, k čerpání DRP, nýbrž tímto dbal povinností, které mu ukládá zákon i unijní úprava.
21. V projednávané věci není mezi účastníky řízení sporu o tom, že žalobkyně splnila formální podmínky pro poskytnutí DRP, neboť řádně a včas podala žádost o platbu DRP. S ohledem na shora citovanou judikaturu i zákonná ustanovení nelze vejít na výtku žalobkyně, že splnila-li formální podmínky pro přijetí žádosti, je třeba žádosti vyhovět. Naopak při posuzování takovýchto žádostí je nutno současně prověřit, zdali nedošlo ze strany žadatelů (příjemců dotací) k závadnému jednání, jímž by byla naplněna tzv. doložka obcházení. A právě v nyní posuzované věci správními orgány z dalších skutkových zjištění ve věci vyplývajících z administrativní kontroly převodu DPB, z dat převodů DPB, z údajů z obchodních rejstříků a z evidence LPIS, vzniklo podezření, že dané formální podmínky byly vytvořeny uměle s cílem zneužít podporu DRP ve smyslu čl. 62 Nařízení 2021/2116. Ze správních rozhodnutí vyplývá, že oba správní orgány shodně z následujících zjištěných skutečností ve věci: 1) žalobkyně neměla od doby vzniku až do 21. 4. 2022 žádnou evidovanou zemědělskou půdu; 2) žalobkyně uvedla, že

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

k navýšení výměry došlo na základě dlouhodobého záměru společnosti; avšak převedené DPB jsou roztroušené v oblasti, v níž hospodařila převážně společnost Zemagro, spol. s r.o. a jednotlivé získané DPB nevytvářejí souvislý celek, který by bylo možno obhospodařovat při úspornějším využití techniky či výrobních prostředků; 3) celková výměra zemědělské půdy žalobkyně, na níž požádala o poskytnutí platby DRP, činí 159,32 ha, což jen mírně převyšuje maximální limit pro poskytnutí platby DRP; 4) pozemky žalobkyně získala převodem od sesterských společností v rámci téhož podnikatelského uskupení; 5) ve vedení žalobkyně působily stejné osoby, které figurovaly ve vedení ostatních sesterských společností (všechny společnosti měly společného jednatele, respektive členy představenstva, společníka či členy správní rady). Správní orgány shodně a dle názoru soudu i logicky odůvodnily, že na základě těchto konkrétních skutečností dospěly k názoru, že žalobkyně, byť formálně naplnila podmínky pro čerpání platby DRP, tímto jednáním nedosáhla cíle sledovaného touto úpravou. Cíl právní úpravy DRP jednoznačně vyplývá z Nařízení 2021/2115, ve spojení se Strategickým plánem na období 2023–2027. Konkrétně je tímto cílem spravedlivá podpora malých zemědělských podniků do 150 ha. Soud má shodně se správními orgány za to, že ze shora zjištěného majetkového a personálního propojení podnikatelského uskupení, časového souběhu dat převodů DPB s datem podání žádosti i jejich rozloha a situování (roztržštěné plochy, nenavazující na sebe, evokující pak nehospodárnost v péči o ně), pak nelze než uzavřít, že uvedeným jednáním došlo ze strany žalobkyně k naplnění objektivních skutečností, jež svědčí o zneužití cíle podpory poskytované unijní úpravou pro čerpání platby DRP v maximální možné míře. V předchozí větě uvedená skutková zjištění soud ověřil, že mají oporu ve správním spise (např. výpisy z příslušných rejstříků i jednotlivé smlouvy uzavřené v rámci podnikatelského uskupení). Soud akcentuje, že v případě objektivní podmínky odpovědnosti, není zavinění žalobkyně významné, tudíž se nezjišťuje (viz odstavec [37] rozsudku NSS ze dne 14. 3. 2025, č. j. 9 As 163/2024-64). Soud má tedy objektivní stránku zneužití podpory ze strany žalobkyně za dostatečně správními orgány zjištěnou (skutková zjištění mají oporu ve správním spise) i za řádně a v souladu s právními předpisy i judikaturou odůvodněnou.

22. Žalobkyně v podané žalobě zásadně spороvala, že by navýšení DPB a jejich převod od sesterských společností v době rozhodné pro uplatnění platby DRP, bylo účelovým jednáním; akcentovala, že se z její strany nejednalo o žádný úmysl, nýbrž o náhodu. Nesouhlasila s názorem správních orgánů, že by jí mělo být kladeno za vinu jednání sesterských společností, jelikož žalobkyně je samostatným subjektem, jenž dlouhodobě již po dobu 14 let provozuje zemědělskou činnost. Žalobkyně tak nesouhlasila s posouzením existence subjektivního prvku na její straně.
23. Soud opakuje, že shora citovaná unijní úprava umožňuje konstatovat zneužití podpory žadatelem, toliko za situace, kdy jsou závadovým jednáním žadatele naplněny nejen jeho objektivní znaky, nýbrž musí být splněny i jeho subjektivní znaky. Subjektivní znak „*spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní úpravy, tím že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání. ... Pokud jde o subjektivní znak, je věcí předkládajícího soudu, aby posoudil objektivní důkazy umožňující dospět k závěru, že umělým vytvořením podmínek požadovaných pro poskytnutí platby v rámci režimu podpory z EZFRV měl žadatel o takovouto platbu výlučně v úmyslu získat výhodu, která není v souladu s cíli tohoto režimu. Předkládající soud se v tomto ohledu může opřít nejen o takové okolnosti, jako jsou právní, hospodářské nebo osobní vztahy mezi osobami skutečnými podobné investiční projekty,*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

ale také o indicie prokazující záměrnou koordinaci mezi těmito osobami“ (bod 43 rozsudku SDEU Slančeva Sila, zvýrazněno NSS).“ (viz odstavec [43] rozsudku NSS ze dne 14. 3. 2025, č. j. 9 As 163/2024-64). Jinými slovy řečeno, aby byl prokázán i subjektivní znak zneužívajícího jednání žalobkyně, musí být v řízení postaveno na jisto, že žalobkyně chtěla, resp. měla v úmyslu, zvýšením rozlohy DPB získat výhodu v podobě maximální výše platby DRP. Žalobkyně takovýto úmysl výslovně popírá. V této souvislosti soud připomíná rozdílné nastavení rozložení důkazního břemene, kdy v případě obecné odpovědnosti za splnění veškerých nastavených podmínek dotace nese odpovědnost její příjemce. Naopak v případě odpovědnosti dovozované z titulu tzv. doložky obcházení nese důkazní břemeno k prokázání splnění nejen objektivního prvku, nýbrž i subjektivního prvku jednání příjemce dotace správní orgán.

24. V dané věci se však správní orgány ve svých rozhodnutích obligatorním subjektivním znakem jednání dostatečně konkrétně nezabývaly, přestože žalobkyně již v odvolání účelovost svého jednání popírala a poukazovala na to, že k navýšení výměry DPB došlo na základě jejího dlouhodobého záměru. Je sice pravdou, že žalovaný na straně 5 napadeného rozhodnutí vysvětlil, že tvrzení žalobkyně o jejím dlouhodobém plánu v nákupu DPB neuvěřil, jelikož jej nespecifikovala a ani nedoložila, což odpovídá obsahu správního spisu. Soud si je rovněž dobře vědom velmi úzké jak personální, tak majetkové vzájemné propojenosti podnikatelského seskupení žalobkyně a společností Zemagro, spol. s r.o. a ZEMAS, a.s. Nicméně dle názoru soudu správní orgány v obou rozhodnutích rezignovaly na konkrétní posouzení subjektivní stránky odpovědnosti žalobkyně, jelikož nehodnotily, zda žalobkyně s ostatními propojenými společnostmi vědomě spolupracovala (činila jednotlivé kroky) s cílem získat výhodu vyplývající z unijní úpravy tím, že uměle vytvořila podmínky vyžadované pro získání maximální možné podpory. Správní orgány sice podrobně popsaly převody DPB mezi společnostmi podnikatelského uskupení na žalobkyni, a soud nepopírá, že z logiky věci je přitom jasné, že žalobkyně již přijetím DPB s ostatními společnostmi spolupracovala. Avšak z uvedeného postupu nelze bez dalšího dovozovat splnění i subjektivního znaku, tj. existenci výlučného úmyslu žalobkyně získat výhodu vyplývající z unijní úpravy tím, že zde uměle vytvořila podmínky vyžadované pro její získání. Soud opakuje, že nemá subjektivní stránku zapojení žalobkyně do záměrné koordinace mezi podnikatelským uskupením za dostatečně odůvodněnou a potažmo ani za prokázanou, byť žalovaná na straně 6 napadeného rozhodnutí v obecné rovině konstatovala, že má i subjektivní znak za splněný, když k převodu DPB došlo v rámci podnikatelského uskupení, jenž obhospodařuje tisíce hektarů zemědělské půdy. Takovéto odůvodnění posoudil soud jako nedostatečné, jelikož správní orgány se kromě podrobného a pečlivého vymezení objektivní stránky opomněly soustředit i na odůvodnění a prokázání subjektivní stránky vytýkaného jednání žalobkyně, tj. na její konkrétní úmyslné zapojení, účast v rámci správními orgány tvrzené vzájemné koordinace za účelem získání výhody vyplývající z unijní úpravy. Soud na tomto místě opakuje, že pro závěr správních orgánů, že žalobkyně v dané věci naplnila tzv. doložku obcházení, musí správní orgán učinit jednoznačný závěr, jak o naplnění objektivních, tak i subjektivních skutečností: „(i) ze všech objektivních okolností věci musí vyplynout, že navzdory formálnímu dodržení podmínek stanovených relevantní právní úpravou nebyl dosažen cíl sledovaný touto úpravou, a dále (kumulativně), že (ii) příjemce dotace měl vůli získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že uměle vytvořil podmínky vyžadované pro její získání.“ (viz odstavec [35])

rozsudku NSS ze dne 27. 2. 2024, č. j. 10 Afs 136/2022–93), což se v dané věci nestalo, jelikož soud shledal absenci řádného posouzení naplnění subjektivních skutečností.

25. Správní soudy ustáleně judikují, že zrušení správního rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno vadám správních rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů (či pro nesrozumitelnost) skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Přičemž správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jestliže z jeho odůvodnění není mimo jiné seznatelné, jakými úvahami se správní orgán řídil při hodnocení důkazů. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tedy jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006-74, č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se správní orgán podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Městský soud pro úplnost uvádí, že *„zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či nesrozumitelnost nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat.“* (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2023, č. j. 2 Afs 60/2022-47). Zároveň soud opakuje, že nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nelze zhojit ve vyjádření k žalobě (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109; obdobně také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 9. 2003, č. j. 1 A 629/2002-25, č. 73/2004 Sb.). Jelikož v nyní přezkoumávaném rozhodnutí soud našel podstatné vady v odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, pro něž nelze rozhodnutí žalovaného meritorně přezkoumat, je nutno uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí trpí vadou nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, pročež je nutno jej dle § 76 odst. 1 písm. a) zrušit.
27. Žalobkyně namítala, že je společností, která provozuje dlouhodobě zemědělskou činnost, správní orgány dané tvrzení sporovaly. Soud však ze správního spisu ověřil, že z výpisu v LPIS ke dni 22. 4. 2022 nebyla u žalobkyně uvedena žádná zemědělská půda, kterou by měla užívat a potažmo obhospodařovat; žádnou další listinu týkající se výkonu zemědělské činnosti žalobkyně od roku 2003 soud ve správním spise nenalezl. Tvrzení žalobkyně o dlouhodobé zemědělské činnosti a hospodaření na zemědělské půdě tak má soud za vyvrácené obsahem správního spisu.
28. Soud nevěšel ani na námitku žalobkyně ohledně nepřiléhavá aplikace rozsudku SDEU ze dne 7. 4. 2022 ve věci C-176/20 SC Avio Lucos SRL, naopak uvedený rozsudek se věnoval právně i skutkově obdobné problematice, tj. zda společnost Avio Lucos chtěla získat výhodu vyplývající z unijní úpravy. Proto byl citován jako jeden z judikturních zdrojů i v rozsudku NSS ze dne 14. 3. 2025, č. j. 9 As 163/2024-64. naopak tvrzení žalobkyně, že daný rozsudek nelze na věc vztáhnout, neboť žalobkyně se zabývá toliko rostlinnou výrobou a nikoli živočišnou výrobou, považuje soud za zcela irrelevantní.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Na základě výše uvedených závěrů soud shledal napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, zrušil toto rozhodnutí a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
30. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož 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. Ve věci měla plný úspěch žalobkyně a soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni ve stanovené lhůtě náhradu nákladů řízení, jež představují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, náklady právního zastoupení za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění do 31. 12. 2024, částku 3 100 Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g) cit. vyhlášky ve znění do 31. 12. 2024), tj. $2 \times 3\,100 = 6\,200$ Kč; paušální částka ve výši 300 Kč za dva úkony (§ 13 odst. 4 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. celkem 9 800 Kč. Soud nepřiznal právnímu zástupci žalobkyně náhradu nákladů řízení za podání ze dne 18. 2. 2025 a ze dne 25. 2. 2025, jelikož ani jedno z těchto podání neobsahovalo sdělení nových a pro meritorní rozhodnutí potřebných informací, toliko obsahovaly velmi stručná opakování již v žalobě uvedených námitek. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám jejího zástupce žalobce.

Poučení:

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

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 25. 11. 2025

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.