



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj), soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty ve věci žalobkyně: **obec Železná**, Železná 28, zastoupena advokátem Mgr. Stanislavem Němcem, Vinohradská 1215/32, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, Těšnov 65/17, Praha, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 1. 2025, čj. MZE-77777/2024-14113, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 12. 2025, čj. 5 A 28/2025-60,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost se **z a m í t á**.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 6 134,70 Kč k rukám jejího zástupce Mgr. Stanislava Němce, advokáta, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

1. Popis věci a dosavadní průběh řízení

[1] Obec Železná (žalobkyně) přijala dotaci, avšak při následné kontrole bylo zjištěno porušení stanovených podmínek. Státní zemědělský intervenční fond (SZIF) jí proto uložil povinnost vrátit vyplacené finanční prostředky. Žalobkyně tuto povinnost včas nesplnila, a proto jí SZIF vyměřil penále. Správní soudy následně rozhodly o zániku povinnosti uhradit penále v důsledku prekluze. V posuzovaném případě je sporné, zda byly správní orgány při opětovném rozhodování vázány rozsudky správních soudů, anebo existovaly důvody pro prolomení závazného právního názoru a povinnost uhradit penále nezanikla.

[2] V roce 2007 podala žalobkyně žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova 2007 na projekt Zlepšení vybavení a služeb pro občany obce Železná a okolní obce. Dotace byla žalobkyni přiznána a SZIF jí v roce 2009 postupně vyplatil celkovou částku 9 901 770 Kč.

Při následné kontrole SZIF zjistil, že část vystavěných nemovitostí je užívána v rozporu s cíli projektu. Proto dne 23. 1. 2013 uložil žalobkyni povinnost vrátit vyplacené finanční prostředky. Žalobkyně podala odvolání k Ministerstvu životního prostředí (*stěžovateli*), s nímž však neuspěla. Zamítnuta byla i následná žaloba, kterou podala k Městskému soudu v Praze (*městskému soudu*), a rovněž kasační stížnost podaná ke zdejšímu soudu. Přesto žalobkyně vyplacené prostředky nevrátila ve stanovené lhůtě, ani po následné připomínce.

[3] Dne 24. 5. 2019 zahájil SZIF řízení o stanovení penále, v němž žalobkyni uložil povinnost zaplatit penále v maximální zákonné výši 9 901 770 Kč (§ 11a odst. 4 zákona č. 256/2000 Sb., o SZIF).

[4] Proti rozhodnutí o povinnosti uhradit penále se žalobkyně odvolala k Ministerstvu zemědělství (*stěžovateli*), který její odvolání zamítl a potvrdil tak rozhodnutí SZIF. Žalobkyně poté podala žalobu k městskému soudu, který rozhodnutí o odvolání zrušil a věc vrátil stěžovateli k dalšímu řízení (rozsudek ze dne 31. 3. 2022, čj. 14 A 74/2020-28). Na základě kasační stížnosti podané stěžovatelem NSS uvedený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu (rozsudek NSS ze dne 14. 9. 2022, čj. 7 Afs 85/2022-33). Městský soud poté znovu zrušil rozhodnutí o stanovení penále (rozsudek ze dne 7. 12. 2022, čj. 14 A 74/2020-67) a následnou kasační stížnost podanou stěžovatelem zdejší soud zamítl rozsudkem ze dne 16. 8. 2023, čj. 7 Afs 1/2023-33 (*rozsudek 7 Afs 1/2023-33*). Podstatou uvedených rozsudků byl závěr o zániku práva na stanovení penále v důsledku prekluze podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

[5] Po zrušení rozhodnutí správních orgánů vydal dne 11. 6. 2024 SZIF nové rozhodnutí, jímž opětovně stanovil žalobkyni povinnost uhradit penále ve stejné výši. Dospěl přitom k závěru, že právní názor vyslovený správními soudy není na posuzovanou věc aplikovatelný. Jelikož při vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci SZIF nevěděl, zda žalobkyně finanční prostředky skutečně vrátí, nemohl ani určit, jaká bude výše případného penále. Ta byla najisto postavena až ve chvíli, kdy dosáhla zákonného maxima. Právě tento den proto považuje SZIF za den ukončení pokračující nesrovnalosti ve smyslu unijního práva, a též za počátek běhu prekluzivní lhůty.

[6] Žalobkyně se proti rozhodnutí SZIF odvolala ke stěžovateli, který její odvolání zamítl. S následnou žalobou žalobkyně uspěla u městského soudu, který nyní napadeným rozsudkem zrušil rozhodnutí správních orgánů. Městský soud v napadeném rozsudku zdůraznil, že správní orgány byly vázány právními názory vyslovenými v předchozích rozsudcích a nebyl naplněn žádný z mimořádných důvodů prolomení vázanosti.

2. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[7] **Stěžovatel** napadá rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném právním posouzení a pro nepřezkoumatelnost, a navrhuje jeho zrušení.

[8] Výklad vázanosti SZIF právním názorem NSS je prý v napadeném rozsudku příliš formalistický a nezohledňuje přímou aplikovatelnost práva EU. Stěžovatel je přesvědčen, že pomíjí-li předchozí rozsudky relevantní judikaturu SDEU k pojmu pokračující nesrovnalost, nemůže být nucen setrvat na výkladu rozporném s unijním právem. Městský soud sice v napadeném rozsudku uvedl, že relevantní judikatura existovala již v době vydání

pokračování

rozsudku 7 Afs 1/2023-33, jelikož se ale závěry tohoto rozsudku zcela míjí s judikaturou SDEU, měla být popsána argumentace řádně vypořádána. Napadený rozsudek je nepřezkoumatelný, jelikož pouze vyloučil polemiku s dřívějším právním názorem a nezabýval se výkladem pojmu pokračující nesrovnalost.

[9] Stěžovatel nesouhlasí s tím, že NSS již implicitně vyřešil vztah této věci k rozsudku SDEU ze dne 15. 6. 2017 ve věci C-436/15, UAB Alytaus regiono atliekų tvarkymo centras (*rozsudek Alytaus*). Soudy měly jednoznačně vymezit, kdy je penále možné považovat za součást pokračující nesrovnalosti, a kdy naopak penále postihuje samotné porušení povinnosti vrátit vyplacené finanční prostředky. Závěr o relevantní evropské judikatuře je nepřezkoumatelný, jelikož městský soud věcné námitky stěžovatele vůbec neposoudil a nereagoval ani na návrh na položení předběžné otázky k SDEU. Stěžovatel proto navrhuje položení předběžné otázky rovněž zdejšímu soudu.

[10] Nesprávně a nepřezkoumatelně bylo posouzeno rovněž přerušování běhu prekluzivní doby. Městský soud pominul vývoj judikatury NSS a spor pouze mechanicky omezil na otázku vázanosti předchozím právním názorem. Nevyjádřil-li se napadený rozsudek k novým procesním konstrukcím stěžovatele, je nepřezkoumatelný. K otázce prekluze musí soudy přihlížet z úřední povinnosti, a proto nemůže být věcná argumentace odmítnuta jako nepřijatelné novum (viz náleží Ústavního soudu ze dne 1. 10. 2014, sp. zn. I. ÚS 2486/13).

[11] Závěrem stěžovatel upozorňuje na nedávný rozsudek městského soudu ze dne 17. 12. 2025, čj. 15 A 16/2025-31, který s odkazem na rozsudek Alytaus výslovně konstatoval, že penále je pokračující nesrovnalostí a prekluzivní lhůta proto počíná běžet až od momentu dovršení maximální výše penále. Judikatura správních soudů je tedy nejednotná, a proto by měl soud zvážit předložení věci rozšířenému senátu.

[12] **Žalobkyně** se ztotožňuje se závěry městského soudu, navrhuje kasační stížnost zamítnout a zdůrazňuje, že správní soudy v dřívějších rozsudcích vyslovily jednoznačné závěry o prekluzi práva stanovit penále. Upozorňuje, že správní orgány se rozsudky neřídily, protože s nimi jednoduše nesouhlasí, nikoliv kvůli změně judikatury. Tento postup je však v rozporu s § 78 odst. 5 s. ř. s.

[13] Z pohledu pokračující nesrovnalosti je klíčové, že rozsudek Alytaus byl vydán ve věci tzv. víceletých programů. V posuzované věci bylo penále stanoveno za nevrácení jednorázové dotace, proto nelze hovořit o pokračující nesrovnalosti. Nesrovnalost ve smyslu unijního práva je dána porušením podmínek poskytnutí dotace či nevrácením finančních prostředků, ale růst penále na povahu nesrovnalosti nemá žádný vliv. Žalobkyně upozorňuje, že uvedené závěry již NSS výslovně konstatoval v předchozím rozsudku v této věci.

[14] K námitce nesprávného posouzení přerušování prekluzivní lhůty žalobkyně upozorňuje, že stěžovatel není oprávněn opětovně otevírat otázky, které již byly pravomocně a závazně vyřešeny. Jiný výklad by vedl k popření právní jistoty a závaznosti soudních rozsudků.

[15] Odkaz na nedávný rozsudek městského soudu považuje žalobkyně za irelevantní. Judikatura nižšího soudu totiž nemůže zpochybnit právní závaznost dříve vysloveného právního názoru NSS v této věci. Žalobkyně nesouhlasí ani s návrhem na položení předběžné otázky k SDEU či předložení věci k rozšířenému senátu NSS. Uvedené instituty slouží ke sjednocování judikatury a odstraňování nejasností o výkladu evropského

práva, nikoliv k legitimizaci otevřeného nerespektování závazného právního názoru správních soudů.

3. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[16] NSS úvodem připomíná, že podstatou kasačního řízení je přezkum rozhodnutí krajského soudu. Z toho logicky plyne, že stížnostní argumentace by měla směřovat proti důvodům uvedeného rozhodnutí. V posuzovaném případě je však podstatou napadeného rozsudku výhradně otázka vázanosti správních orgánů dřívějšími rozsudky. Tomu odpovídá rovněž jeho odůvodnění, v němž se městský soud nevěnoval primárně meritornímu posouzení otázky prekluze, nýbrž nesplnění mimořádných podmínek pro prolomení závazného právního názoru. Rovněž NSS se proto touto věcí bude zabývat primárně z pohledu otázky vázanosti správních orgánů a jeho úkolem bude posoudit, zda městský soud v napadeném rozsudku posoudil tuto otázku správně.

3.1. K námitce nepřezkoumatelnosti

[17] Stěžovatel městskému soudu vytýká, že spor mechanicky omezil na otázku vázanosti a nezohlednil proto vztah mezi rozsudkem Alytaus a rozsudkem 7 Afs 1/2023-33. Nezodpovězené zůstaly rovněž námitky proti posouzení přerušení běhu prekluzivní lhůty. V těchto částech považuje stěžovatel napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

[18] NSS připomíná, že se za nepřezkoumatelný rozsudek považuje až takový rozsudek, z něhož není zřejmé, jaké skutečnosti považuje soud za rozhodné, popř. na jakých úvahách své rozhodnutí založil. Nepřezkoumatelností pro nesrozumitelnost pak trpí rozsudek, který postrádá základní náležitosti nebo z něhož není seznatelný způsob rozhodnutí.

[19] Městský soud v rozsudku upozornil, že zdejší soud považuje nerespektování právního názoru soudu za samostatný důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí (rozsudek NSS ze dne 23. 9. 2004, čj. 5 A 110/2002-25). Proto pečlivě posoudil otázku vázanosti, přičemž dospěl k závěru o nenaplnění mimořádných důvodů nerespektování rozsudku. Rozsudek 7 Afs 1/2023-33 již veškeré věcné námitky stěžovatele zodpověděl, a proto je městský soud již znovu nehodnotil.

[20] Uvedenému postupu nelze z pohledu přezkoumatelnosti rozsudku nic vytknout. Městský soud s odkazem na konkrétní judikaturu srozumitelně vysvětlil, proč nevypovídá další žalobní námitky, a odkázal na konkrétní pasáže rozsudku 7 Afs 1/2023-33, které již zodpověděly stěžovatelovy žalobní námitky. Nejedná se tedy o mechanické omezení sporu čistě na otázku vázanosti, nýbrž tento postup je souladný se zákonnou úpravou i judikaturou NSS. Městský soud dostatečně vyložil, které skutečnosti považuje za rozhodné. Námitka nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku proto není důvodná.

3.2. K námitce nesprávného posouzení vázanosti rozsudkem 7 Afs 1/2023-33

[21] Stěžovatel považuje výklad otázky vázanosti za příliš formalistický. Je přesvědčen, že správní soudy pominuly rozsudek Alytaus a nezohlednily, že načítání penále je pokračující nesrovnalostí ve smyslu unijního práva.

pokračování

[22] Podle § 78 odst. 5 s. ř. s. je správní orgán v dalším řízení „*vázán právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku.*“ NSS však již dříve uvedl, že uvedená vázanost není absolutní a za výjimečných okolností může být prolomena. Městský soud v napadeném rozsudku správně upozornil, že důvodem k prolomení vázanosti může být změna skutkových okolností (rozsudek ze dne 18. 6. 2004, čj. 2 Ads 16/2003-56), změna právního předpisu nebo podstatná změna judikatury na úrovni Ústavního soudu, Evropského soudu pro lidská práva, SDEU či rozšířeného senátu NSS (usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, čj. 9 Afs 59/2007-56).

[23] Nejsou-li však uvedené podmínky splněny, krajský soud rozhodnutí zruší. Nerespektování závazného právního názoru soudu je totiž v právním státě nepřípustné a hraničí s protiústavní libovůlí správních orgánů. Princip kasační závaznosti není samoučelný, protože jeho smyslem je rychlost a hospodárnost řízení, a zejména právní jistota účastníků. Případný nesouhlas správních orgánů se závěry správního soudu je ve vztahu k jejich vázanosti těmito závěry irelevantní (rozsudek NSS ze dne 8. 3. 2018, čj. 10 As 305/2017-57).

[24] Stěžovatel přitom v nyní v posuzovaném případě nenamítá změnu skutkových okolností či právního předpisu. Za důvod k nerespektování napadeného rozsudku označuje pouze nesprávný výklad unijního práva v důsledku nezohlednění rozsudku Alytaus a neposouzení načítání penále jako pokračující nesrovnalosti ve smyslu unijního práva. Stěžovatel upozorňuje, že v bodě 55 rozsudku Alytaus SDEU uvedl, že pokračující nesrovnalostí je porušení ustanovení unijního práva, které nadále trvá. Na uvedenou citaci navazuje upřesnění, že nesrovnalost je ve smyslu uvedeného ustanovení opakovaná „*pokud se jí dopouští subjekt, jenž těží hospodářské výhody ze souboru podobných operací, kterými se porušuje stejné ustanovení unijního práva.*“ Uvedenou definici navíc SDEU doplnil odkazem na dřívější rozsudek ze dne 11. 6. 2015 ve věci C-52/14, Pfeifer & Langen, v němž vyložil pojem pokračující nesrovnalost. Ve zmíněném rozsudku spočívaly nesrovnalosti vytýkané společnosti při plnění podmínek víceletého subvenčního programu v opakovaném „*neuvvedení množství cukru vyrobeného nad rámec produkčních kvót [díky kterému společnost] požádala o řadu neoprávněných náhrad a tyto získala.*“

[25] Ze stěžovatelem citované judikatury je tedy patrné, že SDEU vztáhl pojem pokračující nesrovnalost k vícenásobnému porušení podmínek víceletého subvenčního či dotačního programu, které subjekt nedodržel, a proto mu finanční prostředky byly poskytnuty neoprávněně. Nic naopak nenasvědčuje tomu, že by SDEU pod uvedený pojem zamýšlel podřadit rovněž dlouhodobé načítání penále při nevrácení dotace.

[26] Závěr o nemožnosti pohlížet na penále jako na pokračující nesrovnalost přitom NSS vyslovil již v bodě 23 rozsudku 7 Afs 1/2023-33. Zde se podrobně zabýval nejen závěry rozsudku Glencore, ale i stanoviskem GA. V bodě 30 z toho pak výslovně vyvodil, že „*v posuzované věci penále bylo odvislé od jediného pochybení hospodářského subjektu, kterým bylo nevrácení částky dotace ve stanovené lhůtě.*“

[27] NSS tedy již ve stěžovatelem zpochybňovaném rozsudku jednoznačně uvedl, že je pojmově vyloučeno, aby načítání penále bylo pokračující nesrovnalostí ve smyslu unijního práva. Tímto závěrem byly správní orgány v posuzovaném případě vázány, přičemž nebyl prokázán žádný z mimořádných důvodů prolomení závazného právního názoru. Na uvedeném závěru nic nemění ani argumentace mimoběžným rozsudkem Alytaus, kterou se stěžovatel snaží ospravedlnit nepřípustné obcházení pravomocného zrušujícího rozsudku.

NSS přitom v rozsudku čj. 5 A 110/2002-25 upozornil, že „*právní názor soudu nelze ponížovat na pouhou „námitku“, o níž by správnímu orgánu bylo v dalším řízení umožněno uvážít, tj. kterou by žalovaný mohl i odmítnout, ale je třeba na něj nahlížet jako na pravidlo, jež je určujícím pro další kroky správního orgánu.*“ Správní orgány v této věci k závaznému právnímu názoru přistupovaly bezdůvodně jako k pouhé námitce, a proto byl jejich postup nezákonný.

[28] Podmínky prolomení vázanosti závazným právním názorem tedy splněny nebyly. Městský soud proto správně zrušil rozhodnutí správních orgánů pro nerespektování dříve vysloveného závazného právního názoru. Námitka nesprávného posouzení vázanosti proto není důvodná.

3.3. K ostatním námitkám stěžovatele

[29] NSS dospěl k závěru o vázanosti správních orgánů rozsudkem 7 Afs 1/2023-33. Jak již uvedl shora, tato okolnost je sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí městským soudem. Zdejší soud se proto podrobněji nezabýval polemikou stěžovatele s posouzením přerušení běhu prekluzivní lhůty a v podrobnostech pro stručnost odkazuje na bod 32 rozsudku 7 Afs 1/2023-33, v němž se k této otázce již dostatečně vyjádřil.

[30] Za důvodný nepovažuje NSS ani návrh na položení předběžné otázky k SDEU. Předpokladem pro tento postup je totiž existence pochybností o výkladu unijních předpisů (srov. rozsudek NSS ze dne 4. 7. 2007, čj. 3 As 22/2006-138, č. 1321/2007 Sb. NSS, a rozsudek SDEU ze dne 6. 10. 1982, ve věci 283/81, Srl CILFIT). NSS ale výše vysvětlil, že z judikatury SDEU neplynou pochybnosti o prekluzi práva uložit žalobkyni penále. K předložení předběžné otázky proto neshledává NSS důvod.

[31] Nedůvodný je rovněž návrh na předložení věci rozšířenému senátu NSS. Podle § 17 odst. 1 s. ř. s. „*dospěje-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*“ Rozšířený senát tedy slouží ke sjednocování judikatury v případech rozporné rozhodovací praxe senátů NSS. Současně je podstatné, aby sporná otázka předložená rozšířenému senátu byla aplikovatelná v posuzovaném případě, jelikož rozšířený senát neslouží k vyslovování abstraktních akademických výroků. Na základě uvedeného rozšířený senát NSS v bodě 31 usnesení ze dne 23. 2. 2022, čj. 1 Azs 16/2021-50 konstatoval, že „*rozšířenému senátu nelze předložit spornou otázku, která již byla pro účely konkrétní věci závazně vyřešena, neboť další posuzování příslušné otázky by na rozhodnutí věci nemohlo mít žádný dopad.*“ Je tedy zřejmé, že v posuzovaném případě stěžovatel navrhuje předložit rozšířenému senátu otázku, kterou však rozšířený senát s ohledem na shora uvedené nemá pravomoc v této věci zodpovědět.

4. Závěr a náklady řízení

[32] S ohledem na výše uvedené dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[33] Stěžovatel v řízení neměl úspěch, a proto mu nevzniklo právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má vůči stěžovateli právo na náhradu účelně vynaložených nákladů řízení před NSS. Podle § 57 odst. 1

pokračování

s. ř. s. náklady řízení představují zejména zaplacené soudní poplatky, odměnu zástupci stěžovatele a jeho hotové výdaje.

[34] Zástupce žalobkyně učinil v kasačním řízení jeden úkon právní služby – sepsání a podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (*advokátního tarifu*)] – v hodnotě 4 620 Kč. Náhrada hotových výdajů činí 450 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Druhý úkon, který požadoval (převzetí a příprava zastoupení), zdejší soud nepřiznal, jelikož stejný advokát žalobkyni zastupoval již v řízení před městským soudem, takže s věcí byl dostatečně obeznámen. Celkové náklady žalobkyně v řízení o kasační stížnosti tak činí 6 134,70 Kč včetně DPH.

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

V Brně dne 6. března 2026

Vojtěch Šimíček
předseda senátu