



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Viktora Kučery a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobkyně: **obec Němčovice**, se sídlem Němčovice 37, zast. Mgr. Romanem Seidlerem, advokátem se sídlem Malická 1576/11, Plzeň, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2020, č. j. 9 A 134/2017 - 114,

t a k t o:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2020, č. j. 9 A 134/2017 - 114, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 1. 6. 2017, č. j. 33769/2017-MZE-14132, **se ruší.**
- III. Rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 10. 3. 2017, č. j. SZIF/2017/0192275, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 41 261 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Romana Seidlera, advokáta se sídlem Malická 1576/11, Plzeň.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla zamítnuta žaloba stěžovatelky proti rozhodnutí žalovaného ze dne 1. 6. 2017, č. j. 33769/2017-MZE-14132; tímto rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání stěžovatelky a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 10. 3. 2017, č. j. SZIF/2017/0192275. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán I. stupně uložil stěžovateli povinnost do 60 dnů od doručení tohoto rozhodnutí vrátit finanční prostředky ve výši 103 670,60 Kč, které jí byly poskytnuty jako dotace v rámci programu na podporu zalesnění zemědělské půdy pro rok 2005.

[2] Stěžovatelka podala dne 23. 2. 2005 žádost o dotaci a zařazení do programu zalesňování zemědělské půdy. K žádosti přiložila zalesňovací projekt, ve kterém stejně jako v žádosti deklarovala, že zalesní pozemky parc. č. 187, 188, 189 a 190, v katastrálním území Němčovice, a to v celé jejich výměře. Založení lesního porostu bylo provedeno ke dni 3. 5. 2005. Rozhodnutím správního orgánu I. stupně ze dne 19. 6. 2006, č. j. SZIF/2006/0234290, byla stěžovateli poskytnuta dotace v rámci programu na podporu zalesnění zemědělské půdy v celkové výši 103 670,60 Kč. Rozhodnutí o poskytnutí dotace nabylo právní moci dne 27. 6. 2006, jak vyplývá z doložky právní moci tohoto rozhodnutí, přičemž dotace byla financována jak z národních zdrojů, tak z rozpočtu Evropské unie.

[3] Dne 25. 2. 2008 provedl správní orgán I. stupně kontrolu, při které zjistil, že stěžovatelka nezalesnila celkovou výměru plochy, kterou deklarovala v žádosti o poskytnutí dotace a v zalesňovacím projektu. Uvedené závěry uvedl správní orgán I. stupně v protokolu o kontrole, proti kterému podala stěžovatelka námitky; ty správní orgán I. stupně rozhodnutím ze dne 23. 5. 2008, č. j. SZIF/2008/0166700, zamítl. Následně přípisem ze dne 21. 8. 2008, č. j. SZIF/2008/0219760, zahájil řízení o vrácení části poskytnuté dotace.

[4] Rozhodnutím ze dne 26. 9. 2008, č. j. SZIF/2008/0246500, uložil správní orgán I. stupně stěžovateli povinnost vrátit část poskytnuté dotace. Proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, kterému žalovaný vyhověl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně rozhodnutím ze dne 29. 1. 2009, č. j. 40847/2008-14130, zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

[5] Rozhodnutím ze dne 23. 3. 2009, č. j. SZIF/2009/0119005, uložil správní orgán I. stupně stěžovateli povinnost vrátit celou poskytnutou dotaci. Také proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný zamítl a rozhodnutím ze dne 16. 6. 2009, č. j. 14062/2009-14130, potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podala stěžovatelka žalobu, kterou městský soud rozsudkem ze dne 22. 3. 2013, č. j. 5 Ca 129/2009 - 50, zamítl. Rozsudek městského soudu ke kasační stížnosti stěžovatelky zrušil Nejvyšší správní soud, včetně rozhodnutí žalovaného, neboť správní orgány nedodržely zásadu spisového pořádku, spis doplňovaly o další podklady a stěžovatelku řádně neseznámily s podklady před vydáním rozhodnutí; viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 12. 2013, č. j. 6 As 81/2013 - 56. Žalovaný (po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu) rozhodnutím ze dne

pokračování

5. 3. 2014, č. j. 5877/2014-MZE-14132, zrušil také rozhodnutí správního orgánu I. stupně (ze dne 23. 3. 2009, č. j. SZIF/2009/0119005), a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[6] Správní orgán I. stupně v intencích zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu o věci znovu (již potřetí) rozhodl a rozhodnutím ze dne 10. 3. 2017, č. j. SZIF/2017/0192275, stěžovatelce uložil povinnost vrátit poskytnutou dotaci v plné výši. V napadeném rozhodnutí zdůraznil, že do registru půdy (LPIS) byly zařazeny půdní bloky, které již byly částečně zalesněny. Stěžovatelka však v žádosti o poskytnutí dotace deklarovala tyto půdní bloky (resp. pozemky, které tyto bloky tvoří) jako plochu, která bude zalesněna v celém rozsahu. Vzhledem k jejich již dřívějšímu zalesnění tak nemohla celou deklarovanou plochu zalesnit. Také proti tomuto rozhodnutí podala stěžovatelka odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 1. 6. 2017, č. j. 33769/2017-MZE-14132, zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil.

II. Rozhodnutí městského soudu

[7] Proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného (ze dne 1. 6. 2017, č. j. 33769/2017-MZE-14132) podala stěžovatelka žalobu, ve které namítala, že při podání žádosti o poskytnutí dotace vycházela ze zákresů v registru půdy (LPIS), ve kterých byla chybně evidovaná již zalesněná plocha. Půdní bloky byly několikrát měněny a aktualizovány, pochybení tak způsobili zaměstnanci správního orgánu I. stupně, kteří jsou za zákresy v LPIS odpovědní. Stěžovatelka vysázela odpovídající počet dřevin, byť ne na veškeré deklarované ploše. S ohledem na chyby v LPIS je tak nutno přihlídnout také k ploše, která byla zalesněna již dříve a kterou stěžovatelka zalesnila mimo deklarovanou plochu.

[8] V průběhu řízení u městského soudu proběhla dvě jednání. Na prvním z nich, které se konalo dne 9. 11. 2020, vznesla stěžovatelka námitku prekluze práva požádat o vrácení dotace; tuto prekluzi dovozovala z čl. 54 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 (dále jen „nařízení č. 1306/2013“), a z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017 - 57, v němž se k uvedenému čl. 54 vyjadřoval.

[9] Tuto svou námitku stěžovatelka zopakovala také na druhém jednání, které se konalo dne 4. 12. 2020. Žalovaný pak k otázce prekluze sdělil, že z čl. 54 nařízení č. 1306/2013 nevyplývá, že by „*právo vymáhat částku zpět prekludovalo*“. To podle žalovaného nevyplývá ani z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 280/2017 - 57, neboť zde řešil Nejvyšší správní soud to, zda má položit ohledně vztahu nařízení č. 1306/2013 a nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“) předběžnou otázku. Obě nařízení se totiž věnují zpětnému získávání neoprávněně poskytnutých plateb a upravují lhůty, v jakých má k jejich zpětnému získání dojít.

[10] Městský soud žalobu stěžovatelky podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zamítl. K nesprávné evidenci půdních bloků v LPIS uvedl, že z žádosti o poskytnutí dotace je evidentní záměr zalesnit

celé pozemky, které stěžovatelka v žádosti označila údaji z katastru nemovitostí. Přestože tak správní orgán I. stupně při zákresu půdních bloků pochybil, toto pochybení nemělo vliv na práva stěžovatelky. Ta jednoznačně deklarovala, že zalesní celou výměru všech čtyř pozemků (parc. č.: 187, 188, 189 a 190 v k. ú. Němčovice), fakticky však zalesnila pouze jejich část.

[11] K otázce prekluze městský soud uvedl, že lhůty obsažené v nařízení č. 2988/95 s ohledem na § 41 s. ř. s. po dobu řízení před soudem neběží. Byla tak dodržena jak lhůta pro zahájení řízení o vrácení dotace ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95, tak lhůta pro rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95. Obě tyto lhůty jsou počítány od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, čímž je v nyní posuzované věci právní moc rozhodnutí o poskytnutí dotace.

[12] K nařízení č. 1306/2013 městský soud uvedl, že toto nařízení s účinností od 1. 1. 2014 nahradilo předchozí nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (dále jen „nařízení č. 1290/2005“), které žádnou lhůtu, ve které by měly členské státy požádat o vrácení dotace, neobsahovalo. Takovou lhůtu nově zavedl čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, podle něhož musí členské státy požádat o vrácení dotace do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti. S odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 280/2017 - 57 městský soud uvedl, že určujícím okamžikem pro běh této 18měsíční lhůty je rozhodnutí o námitkách proti provedené kontrole, přičemž „*požádáním o vrácení dotace*“ je nutno dle téhož rozsudku Nejvyššího správního soudu rozumět doručení prvostupňového rozhodnutí. Není přitom podstatné, že v nyní uvedené věci bylo první prvostupňové rozhodnutí (ze dne 26. 9. 2008, č. j. SZIF/2008/0246500) zrušeno; zásadní je, že stěžovatelka byla s povinností vrátit dotaci srozuměna. I lhůta podle čl. 54 nařízení č. 1306/2013 tak byla podle názoru městského soudu dodržena.

III. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a jeho doplnění

[13] Stěžovatelka napadla rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Trvala na tom, že nesrovnalost mezi plochou deklarovanou k zalesnění a skutečně zalesněnou plochou pramenila z pochybení zaměstnanců správního orgánu I. stupně, kteří nesprávně evidovali půdní bloky v LPIS. Stěžovatelka vysázela přesný počet sazenic, což správní orgány, ani městský soud nezohlednily. Městský soud navíc odmítl provést důkaz výsledkem svědka Ing. B., bývalého ředitele zemědělské agentury a pozemkového úřadu Rokycany; bez tohoto výsledku však nemohly být zcela objasněny okolnosti, za kterých byly zákresy v LPIS prováděny.

[14] Stěžovatelka rovněž nesouhlasila s názorem městského soudu, že k prekluzi nedošlo. Výslovně uvedla, že na danou věc nelze aplikovat § 41 s. ř. s. Městský soud tak nepřipustně přihlížel k běhu předchozích řízení právě u městského soudu a u Nejvyššího správního soudu; zejm. pak podle názoru stěžovatelky nelze přihlížet k těm rozhodnutím správních orgánů, která byla vydána v rozporu se zákonem. Správní orgány si při vymáhání vrácení dotace mají být vědomy běhu závazných lhůt a postupovat v souladu se

pokračování

zákonem. Stěžovatelka tak trvala na tom, že došlo k prekluzi podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013.

[15] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry městského soudu a zdůraznil, že § 41 s. ř. s. je plně aplikovatelný. Uvedl, že 18měsíční lhůta pro požádání o vrácení dotace obsažená v čl. 54 nařízení č. 1306/2013 nemůže být v daném případě aplikována, neboť je v rozporu s obecnou úpravou obsaženou v nařízení č. 2988/95 – toto nařízení v čl. 3 upravuje komplexně lhůty, jakými jsou správní orgány vázány. Čl. 54 nařízení č. 1306/2013 tak není možné pro rozpor s čl. 3 nařízení č. 2988/95 aplikovat. Vyjádřil také přesvědčení, že lhůta obsažená v čl. 54 nařízení č. 1306/2013 není prekluzivní, podle názoru žalovaného jde o lhůtu upravující vztah mezi Evropskou unií a platební agenturou. Z čl. 54 nařízení č. 1306/2013 nelze dovodit, že by nedodržení této lhůty mělo za následek zánik samotného práva domáhat se vrácení poskytnuté dotace.

[16] V doplnění svého vyjádření pak žalovaný uvedl, že rozsudkem ze dne 24. 6. 2021, č. j. 14 A 75/2020 - 48 (který je u Nejvyššího správního soudu napaden v řízení vedeném pod sp. zn. 5 Afs 205/2021), městský soud potvrdil závěr o tom, že lhůta obsažená v čl. 54 nařízení č. 1306/2013 není prekluzivní, ale pořádková, upravující vztah mezi členským státem a Evropskou agenturou. Žalovaný také zdůraznil, že aplikace uvedené úpravy má dopad do desítek, ev. stovek řízení o vrácení dotací. Pokud by Nejvyšší správní soud pojal pochybnosti o výkladu učiněném městským soudem v odkazovaném rozsudku, navrhl žalovaný podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je řádně zastoupena (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k následujícímu závěru.

[18] Kasační stížnost je důvodná.

[19] Nejvyšší správní soud v návaznosti na obsah kasační stížnosti úvodem konstatuje, že rozsudek městského soudu netrpí nepřezkoumatelností. Z odůvodnění rozsudku je seznatelné, jaké důvody vedly městský soud k výroku o zamítnutí podané žaloby. Nepřezkoumatelnost nelze vnímat jako subjektivní představu o tom, jak měl městský soud o podané žalobě rozhodnout. Jde o objektivní překážku, která Nejvyššímu správnímu soudu brání závěry městského soudu řádně přezkoumat. Tuto překážku Nejvyšší správní soud neshledal. Otázka zákonnosti napadeného rozsudku je však věcí druhou, tou se Nejvyšší správní soud zabýval dále.

[20] Klíčovou je v nyní projednávané věci otázka prekluze. Tou se musí správní orgán i soud zabývat z úřední povinnosti, neboť prekludovanému, a tudíž již neexistujícímu (zaniklému) právu nelze poskytovat ochranu (k tomu přiměřeně srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, N 38/52 SbNU 387). Teprve poté, co si soud učiní závěr ohledně plynutí prekluzivní lhůty, je namístě zabývat se

dalšími věcnými či procesními námitkami. Dojde-li soud k závěru, že prekluzivní lhůta uplynula, pozbývá smyslu věcné vypořádání ostatních námitek; ty totiž na závěru o uplynutí prekluzivní lhůty nemohou ničeho změnit. Také Nejvyšší správní soud se proto musel zabývat nejprve otázkou prekluze, jejíž posouzení učiněné městským soudem stěžovatelka v kasační stížnosti také rozporovala.

[21] Prekluze je právní institut, který je upravován napříč odvětvími právního řádu. Setkáváme se s ní tradičně v právu soukromém, ale také veřejném. Jejím hlavním účelem coby právního institutu je zejména zajištění právní jistoty, ale sekundárně také ochrana povinného subjektu. Jejím předmětem může být jak majetkové právo, tak i možnost učinit určitý procesní úkon. Z širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají obsahové rozdíly; i přes tyto rozdíly je však možné vysledovat základní znaky, které jsou pro prekluzi společné a bez nichž by o prekluzi nebylo možno vůbec hovořit. Mezi tyto znaky lze nepochybně zařadit samotnou konstrukci prekluze, která je založena na dvou právních skutečnostech – a sice uplynutí doby a neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je vždy také zánik samotného práva, přičemž s takto závažnými následky, které jsou s prekluzí spojeny, se pojí výše zmiňovaný logický důsledek – k prekluzi musí orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti.

[22] Z uvedeného je zřejmé, že otázka prekluze je zásadní především z hlediska práva hmotného, neboť se s ní pojí samotný zánik subjektivního práva, kterému již nadále není možné poskytovat ochranu. Pro účely určení právní úpravy, podle které je nezbytné na prekluzi nahlížet, je tudíž nutno obecně vycházet z okamžiku, kdy nastala skutečnost určující počátek běhu prekluzivní lhůty (k tomu přiměřeně srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011 - 218, č. 2676/2012 Sb. NSS).

[23] Z hlediska nyní posuzované věci jsou rozhodné následující skutečnosti. Stěžovatelce byla dotace poskytnuta *ex post*, tj. poté, co deklarovanou plochu zalesnila. Podle obsahu spisu bylo zalesnění deklarovaných ploch (založení lesního porostu) provedeno ke dni 3. 5. 2005; přičemž stěžovatelce byla dotace poskytnuta rozhodnutím ze dne 19. 6. 2006, č. j. SZIF/2006/0234290, které nabylo právní moci dne 27. 6. 2006.

[24] Ke dni 27. 6. 2006 obsahoval zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), dále jen „zákon o SZIF“, v § 11a odst. 6 úpravu, podle které *„vrácení dotace a penále lze uložit nejpozději do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace“* (srov. citované ustanovení zákona o SZIF, ve znění účinném do 11. 2. 2008). Toto ustanovení tak upravovalo prekluzi práva, resp. oprávnění státu rozhodnout o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. Skutečností, která zapříčinila běh prekluzivní lhůty podle tohoto ustanovení, je okamžik nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace. Tímto okamžikem je v nyní projednávané věci nutno rozumět nejpozději okamžik právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace. Jelikož byla dotace poskytnuta *ex post*, nejpozději právní mocí rozhodnutí o poskytnutí dotace vznikl nesoulad mezi skutečnou plochou, kterou stěžovatelka dříve zalesnila, a získanými finančními prostředky, které byly stěžovatelce na zalesnění deklarované plochy poskytnuty.

pokračování

[25] Je však potřeba zohlednit, že dotace byla stěžovatelce poskytnuta z národních zdrojů i rozpočtu Evropské unie (dotaci kofinancovala Česká republika společně s Evropskou unií, tehdy označenou jako Evropská společenství). Ostatně, také samotný zákon o SZIF obsahoval v době rozhodování o poskytnutí předmětné dotace v § 1 odst. 2 písm. a) ustanovení, podle kterého *„Fond v souladu s právními předpisy, právem Evropských společenství a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, rozhoduje o poskytnutí dotace a kontroluje plnění podmínek poskytnutí dotace“*; důraz přidán Nejvyšším správním soudem. Bylo proto potřeba zohlednit také evropskou úpravu, která vyplývá z přímo použitelných nařízení a kterou byly správní orgány v projednávané věci vázány. V oblasti zemědělství totiž členské státy svěřily Evropské unii část svých pravomocí a společně s ní uplatňují v této oblasti sdílenou pravomoc [viz čl. 4 odst. 2 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie]; Unie v této oblasti vymezuje a provádí společnou zemědělskou politiku (čl. 38 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie). Členské státy pak mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty, avšak svou pravomoc vykonávají pouze v tom rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala, případně ji mohou opět vykonávat v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat (čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie).

[26] Jelikož byla stěžovatelce poskytnuta dotace částečně ze zdrojů Evropské unie, uplatní se v nyní projednávané věci opakovaně zmiňované nařízení č. 2988/95. Toto nařízení, které představuje horizontální předpis pro boj proti podvodům v členských státech, stanovuje pro účely ochrany finančních zájmů Unie obecná pravidla týkající se kontrol, správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství (Unie), srov. čl. 1 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Nesrovnalostí ve smyslu tohoto nařízení se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství (Evropské unie) vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo právě formou neoprávněného výdaje (odst. 2 téhož čl. nařízení č. 2988/95). Nesplnil-li tedy hospodářský subjekt podmínky dotace poskytnuté (i jen částečně) z unijních zdrojů, jedná se o neoprávněný výdaj, a tudíž nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 2988/95.

[27] Toto nařízení obsahuje vlastní úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o získávání neoprávněně poskytnutých plateb (dotací), a to v čl. 3, který zní následovně:

1. *Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.*

V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případě víceletých programů běží promlčecí doba v každém případě až do definitivního ukončení programu.

Promlčecí doba pro stíhání se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu oznámeným dané osobě, který se týká vyšetřování nebo řízení o nesrovnalosti. Promlčecí doba začíná znovu běžet od provedení každého úkonu způsobujícího přerušování.

Promlčení však nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení podle čl. 6 odst. 1 pozastaveno.

2. *Lhůta pro výkon rozhodnutí, na základě kterého byla uložena správní sankce, činí tři roky. Tato lhůta běží ode dne, kdy rozhodnutí nabude právní moci.*

Přerušování a pozastavení se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.

3. *Členské státy si ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než která je uvedena v odstavci 1 nebo odstavci 2.*

[28] Čl. 3 nařízení č. 2988/95, jak je zřejmé z jeho znění, v sobě zahrnuje úpravu několika prekluzivních lhůt. Byť toto nařízení označuje lhůty jako „promlčecí“, ze znění čl. 3 citovaného nařízení, jakož i z jeho teleologického výkladu nemá zdejší soud pochyb o tom, že jde o lhůty prekluzivní. Tento výklad potvrzuje také např. stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 8. 9. 2016 k věci C-584/15, *Glencore Céréales France* (viz body 24 až 26).

[29] Soudní dvůr Evropské unie v řadě svých rozhodnutí vyložil, že citovaný čl. 3 dopadá nejen na řízení, jejichž účelem je uložení sankce, ale také na řízení, jejichž výsledkem je uložení správního opatření, kterým je podle čl. 4 téhož nařízení také odnětí neoprávněně získané výhody spojené s povinností zaplatit nebo nahradit neoprávněně získané částky; k tomu srov. např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 29. 1. 2009, ve spojených věcech C-278/07 až C-280/07, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další* (zejm. body 19 až 23); rozsudek ze dne 17. 9. 2014, věc C-341/13, *Cruz & Companhia* (bod 45); rozsudek ze dne 11. 6. 2015, věc C-52/14, *Pfeifer & Langen II* (bod 23); či rozsudek ze dne 3. 9. 2015, věc C-383/14, *Sodiaal International* (bod 26). V posledně citovaném rozsudku Soudní dvůr EU výslovně uvedl, že při uplatňování čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 není namístě rozlišovat mezi správní sankcí a správním opatřením; toto ustanovení se uplatní jak na nesrovnalosti vedoucí k uložení správní sankce ve smyslu čl. 5 téhož nařízení (např. správní pokuty), tak na nesrovnalosti, které jsou předmětem správního opatření ve smyslu článku 4 uvedeného nařízení, jehož cílem je odnětí neoprávněně získané výhody, avšak nevykazuje povahu sankce (viz bod 27 posledně citovaného rozsudku Soudního dvora EU). Opačný výklad by odporoval systematické citovaného čl. 3 odst. 1, jehož čtyři pododstavce tvoří jeden celek. Těmto pododstavcům je proto dle Soudního dvora EU potřeba přisuzovat stejný rozsah působnosti tak, aby byla jeho systematika v souladu s obecnou systematikou prekluze zavedenou čl. 3 a cílem nařízení č. 2988/95, kterým je pro tento systém vytvořit koherentní rámec.

[30] Ze závěrů Soudního dvora EU uvedených v citované judikatuře tak pro účely nyní projednávané věci vyplývá, že na řízení o vrácení poskytnuté dotace na zalesnění zemědělské půdy, jež byla poskytnuta stěžovateli, se uplatní prekluzivní lhůty obsažené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.

[31] Čl. 3 nařízení č. 2988/95 v sobě obsahuje úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o zahájení řízení o vrácení poskytnuté dotace (odst. 1 první pododstavec), lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci (odst. 1 čtvrtý pododstavec), jakož i lhůtu pro výkon rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci (odst. 2 první pododstavec). Ze systematiky čl. 3

pokračování

nařízení č. 2988/95 je zřejmé, že odstavec první jako celek (všechny jeho pododstavce) upravuje prekluzivní lhůty, pokud jde o samotné řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci (jeho zahájení a ukončení); odstavec druhý pak obsahuje navazující úpravu týkající se prekluzivní lhůty pro výkon rozhodnutí. Oba zmiňované odstavce pak obsahují také vlastní úpravu přerušení a stavení (slovy nařízení *pozastavení*) prekluzivních lhůt.

[32] Zatímco v případě samotného řízení (jeho zahájení a ukončení), jehož výsledkem je vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci, stanoví čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 výslovně jednak to, které konkrétní úkony způsobují přerušení prekluzivní lhůty pro zahájení řízení (viz čl. 3 odst. 1 třetí pododstavec), jednak to, v důsledku čeho dochází ke stavení lhůty pro vydání rozhodnutí (čtvrtý pododstavec téhož čl.); v případě lhůty pro výkon rozhodnutí stanoví nařízení č. 2988/95 v čl. 3 odst. 2 ve druhém pododstavci, že přerušení a pozastavení lhůty pro výkon rozhodnutí se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.

[33] Pokud jde o prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení, z výše citovaného čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 pro účely nyní projednávané věci vyplývá, že správní orgány mohou zahájit řízení o vrácení poskytnuté dotace do 4 let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti; odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky. Okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti, je nutno v nyní projednávané věci rozumět nejpozději okamžik právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace (27. 6. 2006), neboť nejpozději tímto došlo k porušení právního předpisu Společenství (Evropské unie) vyplývající z jednání stěžovatelky, v důsledku kterého mohl být poškozen souhrnný rozpočet Unie, a to formou neoprávněného výdaje. Jelikož samotné zalesnění půdy proběhlo předtím, než byla stěžovateli poskytnuta dotace (šlo o poskytnutí dotace *ex post*), nejpozději právní mocí rozhodnutí o poskytnutí dotace vznikla v důsledku jednání stěžovatelky nesrovnalost mezi plochou deklarovanou k zalesnění a fakticky zalesněnou plochou.

[34] V projednávané věci zahájil správní orgán I. stupně řízení o vrácení poskytnuté dotace přípisem ze dne 21. 8. 2008 (stěžovatelce doručeno dne 26. 8. 2008). Bez ohledu na skutečnost, zda odvětvové předpisy unijního práva (nikoli vnitrostátního – k tomu viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 12. 2010, věc C-131/10, *Corman*, bod 41) stanovily kratší lhůtu pro zahájení řízení (nikoli však kratší než tři roky, viz čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95), prekluzivní lhůta pro zahájení řízení podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 byla dodržena (řízení bylo zahájeno do 3 let).

[35] Pokud jde o prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci, tu stanovuje nařízení č. 2988/95 v čl. 3 odst. 1 ve čtvrtém pododstavci jako dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. Jde tedy o dvojnásobek čtyřleté lhůty pro zahájení řízení, nevyužily-li členské státy možnosti uplatňovat lhůtu delší, jak umožňuje odst. 3 čl. 3 citovaného nařízení (viz výše).

[36] K povaze lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci se Soudní dvůr EU vyjádřil v již citovaném rozsudku ve věci *Pfeifer & Langen II*, když uvedl, že „ze znění i systematiky čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 vyplývá, že toto ustanovení ve

čtvrtém pododstavci stanoví *absolutní limit pro promlčení stíhání nesrovnalosti*, přičemž toto promlčení nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby stanovené v prvním pododstavci téhož ustanovení, aniž příslušný orgán uložil sankci [rozhodl o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci, pozn. Nejvyššího správního soudu], s výjimkou případů, kdy bylo správní řízení podle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení pozastaveno“; důraz přidán Nejvyšším správním soudem.

[37] Počátek prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí je nutné dle Soudního dvora s ohledem na neexistenci zvláštních pravidel přímo ve čtvrtém pododstavci určit podle předchozích pododstavců (bod 65 rozsudku ve věci *Pfeifer & Langen II*); lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci tak běží stejně jako lhůta pro zahájení řízení od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti.

[38] V témže rozsudku (věc *Pfeifer & Langen II*) odpovídal Soudní dvůr EU na otázku předkládajícího soudu (Vrchního správního soudu spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko), zda může být dvojnásobná prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí uvedená ve čtvrtém pododstavci čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 přerušena úkony příslušných orgánů podle třetího pododstavce téhož čl. Na tuto otázku Soudní dvůr EU znovu zdůraznil, že lhůta uvedená ve čtvrtém pododstavci představuje „*absolutní limit pro promlčení stíhání nesrovnalosti*“. S výjimkou případů, kdy bylo řízení o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci podle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení pozastaveno, jak výslovně uvádí čtvrtý pododstavec, nepřerušují lhůtu uvedenou ve čtvrtém pododstavci žádné úkony.

[39] Závěr o tom, že lhůtu pro vydání rozhodnutí o vrácení poskytnuté dotace nepřerušují, ani nepozastavují žádné úkony, s výjimkou úkonů podle čl. 6 odst. 1 (dle tohoto ustanovení jde o „*rozhodnutí příslušného orgánu, bylo-li proti dotyčné osobě zahájeno za stejné činy trestní řízení*“, což není případ stěžovatelky), potvrzuje také rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2. 3. 2017, věc C-584/15, *Glencore Céréales France*. Také v tomto rozsudku Soudní dvůr EU připomněl, že „*tato absolutní hranice se uplatňuje rovněž na přijetí správních opatření ve smyslu článku 4 tohoto nařízení*“, viz bod 54. Tato prekluzivní lhůta tak přispívá k posílení právní jistoty hospodářských subjektů. Soudní dvůr EU následně uzavřel, že „*co se týče nesrovnalostí, jakými jsou nesrovnalosti dotčené v původním řízení, příslušný orgán je povinen přijmout správní opatření týkající se vrácení neoprávněně přiznané hospodářské výhody každopádně ve lhůtě stanovené v čl. 3 odst. 1 čtvrtém pododstavci nařízení č. 2988/95*“; viz bod 57 citovaného rozsudku, důraz přidán Nejvyšším správním soudem. Jedinou výjimkou, která ovlivňuje běh této „*absolutní hranice*“, jak uvedl Soudní dvůr, je tak pozastavení řízení v důsledku zahájení trestního stíhání ve smyslu čl. 6 odst. 1 téhož nařízení.

[40] Lhůtu pro vydání rozhodnutí ve smyslu čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 tak lze z hlediska vnitrostátního práva připodobnit např. ke lhůtě pro stanovení daně ve smyslu § 148 odst. 5 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, nebo ke lhůtě pro placení daně podle § 160 odst. 5 téhož zákona, jež započaly běžet již za účinnosti tohoto zákona (tj. po 1. 1. 2011). Tyto lhůty totiž představují maximální možné délky, ve kterých lze daň stanovit, resp. platit; po jejich uplynutí již nelze institut přerušování či stavení na tyto lhůty aplikovat [k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011 - 218, č. 2676/2012 Sb. NSS, přiměřeně také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 3 Afs 36/2017 - 85 (bod 15), ze dne 28. 8. 2019,

pokračování

č. j. 2 Afs 138/2018 - 48 (body 33 až 37), ze dne 9. 8. 2021, č. j. 4 Afs 30/2021 – 21, či ze dne 24. 2. 2022, č. j. 9 Afs 261/2019 - 47 (bod 17)].

[41] V citovaném rozsudku (věc *Glencore Céréales France*) Soudní dvůr EU také připomněl, že členské státy mohou v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 začít uplatňovat delší promlčecí (prekluzivní) lhůty, než jaké jsou uvedeny v odst. 1 a 2 téhož čl., a to i v průběhu jejich běhu, pokud ke dni vstupu nové (delší) lhůty v platnost nejsou dotyčné pohledávky prekludovány ani dle prvního pododstavce čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení, ani dle pododstavce čtvrtého, který představuje onu absolutní hranici. Současně uvedl, že „*i když se podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 použije delší promlčecí lhůta, promlčení uplyne nezávisle na přijetí aktu přerušení promlčení, každopádně nejpozději v den, kdy uplyne lhůta rovnající se dvojnásobku této delší lhůty promlčení*“; bod 71 rozsudku ve věci *Glencore Céréales France*, důraz přidán Nejvyšším správním soudem. Členským státem stanovené delší prekluzivní lhůty pak musí respektovat obecné zásady unijního práva, zejm. zásadu právní jistoty a zásadu proporcionality. V případě *Glencore Céréales France* tak Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že francouzským zákonodárcem zvolená pětiletá lhůta pro zahájení řízení ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 (namísto lhůty čtyřleté) nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné, aby se vnitrostátním orgánům umožnilo stíhat nesrovnalosti, které poškozují rozpočet Unie a dodržování požadavku proporcionality (viz bod 74 citovaného rozsudku). V tomto případě tak musí správní orgány rozhodnout ve lhůtě rovnající se dvojnásobku lhůty pro zahájení řízení, tj. ve lhůtě 10 let. Jako nepřiměřenou naopak Soudní dvůr EU shledal např. obecnou dvacetiletou promlčecí lhůtu obsaženou v portugalském občanském zákoníku ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95; k tomu srov. již citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Cruz & Companhia* (C-341/13).

[42] Český zákonodárce vložil do zákona o SZIF s účinností od 4. 6. 2003 (tj. ještě před vstupem České republiky do Evropské unie) § 11a, podle jehož odst. 6 „*vrácení dotace a penále lze uložit nejpozději do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace*“; viz novelu zákona o SZIF provedenou zákonem č. 128/2003 Sb. Tato desetiletá lhůta pro rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci v zákoně o SZIF přetrvávala až do 11. 2. 2008; s účinností od 12. 2. 2008 byl zákonem č. 35/2008 Sb. § 11a zákona o SZIF celý nahrazen zněním novým, ve kterém byla desetiletá lhůta pro rozhodnutí o vrácení dotace vypuštěna. Přejícné ustanovení obsažené v čl. IV novelizačního zákona č. 35/2008 Sb. však stanoví, že „*řízení o navrácení dotace, které nebylo pravomocně skončeno přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se dokončí podle dosavadních právních předpisů*“, tj. správní orgány mohou o vrácení dotace rozhodnout nejpozději do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace. A přestože byl § 11a následně znovu novelizován, také přechodná ustanovení těchto dalších novel stanovila, že řízení zahájená přede dnem nabytí jejich účinnosti se dokončí podle dosavadních právních předpisů; srov. novelu provedenou zákonem č. 179/2014 Sb. (část druhou, čl. IV a čl. V) a zákonem č. 295/2017 Sb. (část čtvrtou, čl. VI a čl. VII).

[43] Z výše citované judikatury Soudního dvora EU je nesporné, že členské státy mohou využít svou pravomoc stanovit delší prekluzivní lhůtu podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95; tj. stanovit lhůtu pro zahájení řízení delší než 4 roky

(srov. výše uvedený rozsudek ve věci *Glencore Céréales France*). V takovém případě činí lhůta pro vydání rozhodnutí ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého téhož nařízení dvojnásobek zvolené lhůty pro zahájení řízení. Je však otázkou, zda mohou členské státy využít svou pravomoc podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 tím způsobem, že přistoupí k uplatňování delší lhůty pro vydání rozhodnutí (ve smyslu čtvrtého pododstavce), aniž by současně uplatňovaly delší lhůtu pro zahájení řízení (ve smyslu prvního pododstavce). Jinými slovy řečeno, z judikatury Soudního dvora EU již jednoznačně nevyplývá, zda mohou členské státy uplatňovat delší lhůtu pro vydání rozhodnutí (ve smyslu čtvrtého pododstavce) nezávisle na lhůtě pro zahájení řízení (dle prvního pododstavce), či zda mohou uplatňovat delší lhůtu pro vydání rozhodnutí s ohledem na formulaci čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení č. 2988/95 pouze prostřednictvím prodloužení lhůty pro zahájení řízení (v takovém případě pak činí lhůta pro vydání rozhodnutí dvojnásobek). Nejvyššímu správnímu soudu není ke dni rozhodování této věci známo, že by se Soudní dvůr EU touto otázkou výslovně zabýval. Stejně tak se Soudní dvůr EU dosud nezabýval tím, zda mohou členské státy počátek lhůty pro vydání rozhodnutí změnit z okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo, na první den následujícího kalendářního roku, jak učinil v § 11a odst. 6 zákona o SZIF český zákonodárce.

[44] Současně však Nejvyšší správní soud nepovažoval za nezbytné položit ohledně nastíněného problému Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, neboť dospěl k závěru, že i v případě, kdy by byl postup českého zákonodárce v souladu s čl. 3 odst. 1 a 3 nařízení č. 2988/95, byla lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci prekludována (viz dále).

[45] Ze shora citované judikatury Soudního dvora totiž jednoznačně vyplývá, že lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 je absolutní hranicí, ve které musí správní orgány o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout. Tuto lhůtu nepřerušují žádné úkony, ani úkony uvedené v čl. 3 odst. 1 ve třetím pododstavci citovaného nařízení (tam uvedené úkony přerušují pouze lhůtu uvedenou v prvním pododstavci, tj. lhůtu pro zahájení řízení, k tomu viz citovaný rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Pfeifer & Langen II*, C-52/14). A s výjimkou uvedenou v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 tuto lhůtu ani žádné úkony nestaví. V projednávané věci je přitom nesporné, že proti stěžovateli nebylo zahájeno ohledně čerpání dotace na zalesnění zemědělské půdy kofinancované Českou republikou a Evropskou unií trestní stíhání; výjimka uvedená v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 tak na nyní projednávanou věc nedopadá.

[46] Čl. 3 odst. 1 citovaného nařízení představuje komplexní právní úpravu prekluzivních lhůt pro zahájení řízení, jakož i pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. Toto ustanovení také výslovně určuje, jaké úkony uvedené lhůty přerušují a které úkony tyto lhůty staví; na rozdíl od lhůty pro výkon rozhodnutí, u které evropský zákonodárce ponechal pravidla pro její přerušení a pozastavení na vnitrostátních předpisech členských států (srov. čl. 3 odst. 2 nařízení č. 2988/95). Vnitrostátní pravidla týkající se přerušení a stavení se tak na lhůtu pro zahájení řízení a lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci neuplatní. Opačný výklad by byl v rozporu s čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 a judikaturou, ve které se k tomuto čl. a lhůtám v něm uvedeným vyjádřil Soudní dvůr EU.

pokračování

[47] Členské státy mohou sice využít pravomoci dle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, tj. mohou (za dodržení principu proporcionality) uplatňovat lhůty delší, přičemž tyto lhůty mohou být stanoveny i právními předpisy, které byly přijaty před přijetím nařízení č. 2988/95, mohou vyplývat také z obecných občanskoprávních předpisů (k tomu srov. již citovaný rozsudek ve věci *Cruz & Companhia*, body 55 až 57); toto ustanovení ovšem nelze vykládat tak, že by oním „uplatňováním delší lhůty“ bylo faktické stavení absolutní lhůty pro vydání rozhodnutí dle čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 citovaného nařízení – zde: v důsledku aplikace § 41 s. ř. s. Evropský zákonodárce zcela jasně stanovil, jaké konkrétní úkony lhůtu pro vydání rozhodnutí staví (jde o úkony uvedené v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95) a Soudní dvůr EU ve své judikatuře potvrdil, že jinými úkony lhůtu pro vydání rozhodnutí stavět, ani přerušovat nelze; tuto úpravu proto nelze „obcházet“ poukazem na možnost uplatňování delších lhůt ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95.

[48] Stejně závěry potvrzuje také generální advokát Manuel Campos Sánchez-Bordona ve svém (již citovaném) stanovisku k věci *Glencore Céréales France*. I ten opakovaně uvádí, že lhůta pro vydání rozhodnutí má absolutní charakter, platí tedy bez ohledu na to, jaká řízení byla zahájena, včetně těch, jimiž bylo promlčení přerušeno (bod 56 citovaného stanoviska), konečné rozhodnutí tak musí být vydáno nanejvýše do osmi let (bod 26), neboť jde o „absolutní nejzazší mez, která vede k větší právní jistotě“, bod 67.

[49] Shrne-li Nejvyšší správní soud výše uvedené, podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 byly správní orgány povinny rozhodnout o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci do 8 let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. K nesrovnalosti došlo nejpozději dne 27. 6. 2006, nejpozději dne 27. 6. 2014 tak byly správní orgány povinny vydat rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. A i kdyby byla úprava zvolená českým zákonodárcem v souladu s čl. 3 odst. 1 a 3 nařízení č. 2988/95, i v tomto případě by lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci byla prekludovaná. Podle § 11a odst. 6 zákona o SZIF ve znění účinném do 11. 2. 2008 lze totiž vrácení dotace a penále uložit nejpozději do 10 let počítaných od 1. ledna roku následujícího po roce, v němž došlo k nesplnění podmínek pro poskytnutí dotace. V tomto případě by tak byly správní orgány povinny rozhodnout o povinnosti vrátit dotaci do 10 let, počítaných od 1. 1. 2007; tj. do 1. 1. 2017. I na tuto desetiletou lhůtu je totiž nutné nahlížet prizmatem čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95, neboť i tato lhůta je prekluzivní lhůtou pro vydání rozhodnutí o vrácení poskytnuté dotace.

[50] Správní orgán I. stupně rozhodl o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci dne 10. 3. 2017 (rozhodnutí správního orgánu I. stupně č. j. SZIF/2017/0192275), žalovaný o podaném odvolání dne 1. 6. 2017 (rozhodnutí žalovaného č. j. 33769/2017-MZE-14132). V každém případě tak správní orgány rozhodly poté, co došlo k prekluzi lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci.

[51] V projednávané věci městský soud uzavřel, že „[j]elikož napadené a prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno po zrušení předešlých správních rozhodnutí správním soudem, je nutno též poukázat na § 41 s. ř. s., podle něhož v něm vyjmenované lhůty po dobu řízení před správním soudem neběží. Protože se přitom jedná o lhůty, které lze obecně definovat jako lhůty k zániku práva státu sankcionovat účastníka či požadovat po něm platby do veřejných rozpočtů, je toto ustanovení aplikovatelné i v projednávané věci.“ Osmiletá lhůta podle čl. 3 odst. 1

pododstavce 4 nařízení č. 2988/95 tak dle městského soudu z důvodu stavení lhůty dle § 41 s. ř. s. neuplynula.

[52] Je sice pravdou, že ustanovení § 41 s. ř. s., podle kterého lhůty pro zánik odpovědnosti, popřípadě pro výkon rozhodnutí, po dobu řízení před soudem podle s. ř. s. neběží, se aplikuje také na lhůty pro zánik práva ve věcech daní, cel, poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávných celků, státních fondů nebo Národního fondu (viz výslovné znění § 41 s. ř. s.). Městský soud však zcela pominul judikaturu, ve které Soudní dvůr EU výslovně označil prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci financovanou z rozpočtů Unie jako „*absolutní limit*“, příp. „*absolutní hranici*“, ve které musí správní orgán o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout. Tato formulace Soudního dvora EU je přitom zcela jednoznačná, nevyvolává žádné pochybnosti o tom, že tuto lhůtu nelze žádnými úkony přerušovat, a s výjimkou úkonů podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 ani pozastavovat (stavit).

[53] Ustanovení § 41 s. ř. s. proto nebylo možné vyložit tak, že se bez dalšího uplatní také na prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95; takový závěr je s citovaným nařízením, jakož i s relevantní judikaturou Soudního dvora EU v rozporu. V projednávaném případě bylo naopak úkolem městského soudu vyložit vnitrostátní pravidla tak, aby k jejich kolizi s evropskou úpravou nedošlo, případně vnitrostátní úpravu odporující unijnímu právu neaplikovat. Nařízení č. 2988/95 je totiž přímo použitelný právní předpis Evropské unie, jehož ustanovení jsou bezprostředním zdrojem práv a povinností pro všechny, kterých se týkají, ať se jedná o členské státy, nebo o jednotlivce, kteří jsou účastníky právních vztahů, na které se vztahuje unijní právo. Jak zdůraznil Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, věc C-106/77, *Simmenthal*, přímá použitelnost se týká každého soudce, který má v rámci své pravomoci, jakožto orgán členského státu, za úkol chránit práva přiznaná jednotlivcům právem Společenství (viz body 15 a 16 citovaného rozsudku). Ustanovení přímo použitelných aktů Evropské unie proto mají ve svých vztazích s vnitrostátním právem členských států za následek to, že pouhým svým vstupem v platnost činí bez dalšího nepoužitelným jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu, a jakožto předpisy s vyšší právní silou brání platnému vytváření nových vnitrostátních zákonů v rozsahu, ve kterém by byly s přímo použitelnými předpisy Unie neslučitelné (bod 17 rozsudku ve věci *Simmenthal*).

[54] S ohledem na uvedené bylo nadbytečné zabývat se 18měsíční lhůtou k požádání o vrácení plateb uvedenou v čl. 54 nařízení č. 1306/2013, resp. otázkou, zda se jedná o lhůtu prekluzivní, či pořádkovou, jak zdůrazňoval ve vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný. V každém případě by totiž musela být dodržena maximální absolutní lhůta pro vydání rozhodnutí dle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95, což v projednávané věci splněno nebylo.

[55] Stejně tak bylo nadbytečné zabývat se tím, zda byla nesrovnalost mezi plochou deklarovanou k zalesnění a skutečně zalesněnou plochou způsobena pochybením zaměstnanců správního orgánu I. stupně, kteří měli dle tvrzení stěžovatelky chybně

pokračování

evidovat půdní bloky v LPIS. Na závěru o uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení č. 2988/95 pak nemohlo mít vliv ani případné pochybení městského soudu stran neprovedení navrhovaného výslechu svědka Ing. B., bez něhož dle stěžovatelky nebylo možné dostatečným způsobem objasnit okolnosti zákresu dotčených půdních bloků do LPIS. Ani touto námitkou se tak Nejvyšší správní soud nezabýval.

[56] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že námitku prekluze vnesla stěžovatelka při jednání v řízení u městského soudu, přičemž žalovaný měl možnost se k této námitce vyjádřit jak při samotném jednání u městského soudu, tak ve vyjádření ke kasační stížnosti, ve které stěžovatelka námitku prekluze zopakovala; což také žalovaný učinil, jak je zřejmé z výše uvedené rekapitulační části tohoto rozsudku. Nynější závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že k prekluzi skutečně došlo, tak nemůže pro účastníky řízení znamenat překvapivé rozhodnutí.

V. Závěr a náklady řízení

[57] Ve světle všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud uzavírá, že shledal kasační stížnost důvodnou, a proto v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek městského soudu (výrok I. tohoto rozsudku).

[58] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského, resp. městského soudu, a pokud již v řízení před městským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí městského soudu může sám podle povahy věci rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. V dané věci by městský soud v souladu s vysloveným závazným právním názorem neměl jinou možnost, vzhledem ke zjištěným vadám, než rozhodnutí žalovaného zrušit. Nejvyšší správní soud proto v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. rozhodl tak, že sám rozhodnutí žalovaného zrušil (výrok II. tohoto rozsudku).

[59] Zrušuje-li soud rozhodnutí žalovaného, může podle okolností zrušit i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, které mu předcházelo (§ 78 odst. 3 s. ř. s.). Zákon možnost zrušení také prvostupňového rozhodnutí připouští jako výjimku z obecné zásady (tzv. zásada omezené kasace, k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, č. 1456/2008 Sb. NSS). V citovaném usnesení rozšířený senát uvedl, že soud má zákonnou povinnost uvážit, zda v konkrétním případě není vhodnější zrušit nejenom rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, ale také rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Tak tomu bude především v případech, kdy je patrné, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně vůbec nemělo být vydáno. Stejně tak bude dán důvod pro zrušení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně v případech, kdy odvolací správní orgán nemůže vady tohoto rozhodnutí sám napravit a je tedy patrné, že jemu samému nezbude nic jiného, než správní rozhodnutí prvního stupně zrušit a věc vrátit k novému projednání tomuto správnímu orgánu.

[60] Jelikož Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o tom, že lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení č. 2988/95 byla prekludována, pojí se s tímto závěrem také to, že po jejím uplynutí již nemohly správní orgány o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout. V nyní projednávané věci

tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně již nemělo být vydáno, přičemž tuto vadu nemohl žalovaný v odvolacím řízení napravit. S ohledem na uvedené tak Nejvyšší správní soud přistoupil také ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (výrok III. tohoto rozsudku). V takovém případě soud vrátí věc k dalšímu řízení zpět žalovanému, jak mu ukládá výslovné znění § 78 odst. 4 s. ř. s., přestože přistoupil také ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.

[61] V dalším řízení jsou správní orgány vázány právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.); jsou tedy povinny zohlednit, že lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci podle čl. 3 odst. 1 pododstavce čtvrtého nařízení č. 2988/95 již uplynula.

[62] V případě, že Nejvyšší správní soud zruší rozsudek městského soudu a současně zruší i rozhodnutí žalovaného správního orgánu podle § 110 odst. 2 s. ř. s., je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí městského soudu (viz ustanovení § 110 odst. 3 věty druhé s. ř. s.). Náklady řízení tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud tak rozhodl o jejich náhradě výrokem vycházejícím z § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.

[63] Neúspěšný žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení. Stěžovatelka byla na základě rozsudku Nejvyššího správního soudu ve věci úspěšná, proto jí vzniklo právo na náhradu vynaložených nákladů, které sestávají ze souhrnné částky 10 000 Kč za soudní poplatky (soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč, za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1 000 Kč, za kasační stížnost ve výši 5 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1 000 Kč) a náklady vynaložené na zastoupení advokátem, a to jak v řízení před městským soudem, tak v řízení před Nejvyšším správním soudem.

[64] Pro určení výše nákladů spojených s tímto zastoupením se použije v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. vyhláška č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. Zástupce stěžovatelky učinil ve věci 8 úkonů právní služby, kterými jsou převzetí a příprava zastoupení (§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu], 3 písemná podání soudu ve věci samé (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu], jimiž jsou žaloba, replika k vyjádření žalovaného v řízení u městského soudu a kasační stížnost, dále návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti (§ 11 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 11 odst. 3 advokátního tarifu], a účast na dvou jednáních (dne 9. 11. 2020 a 4. 12. 2020) v řízení u městského soudu nepřesahujících dvě hodiny (§ 11 odst. 1 písm. g) advokátního tarifu]. Za každý úkon právní služby (vyjma návrhů na přiznání odkladného účinku) v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu). Celkem tedy za jeden úkon právní služby připadá částka 3 400 Kč. Za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě a kasační stížnosti náleží mimosmluvní odměna ve výši jedné poloviny, tedy ve výši 1 550 Kč (§ 11 odst. 2 písm. a), odst. 3 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a s § 7 bodem 5. advokátního tarifu], která se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu).

pokračování

[65] Stěžovatelce tedy celkem náleží na náhradě nákladů řízení částka ve výši 34 100 Kč (10 000 Kč + 6 x 3 400 Kč + 2 x 1 850 Kč), zvýšená o DPH v sazbě 21 % na částku 41 261 Kč. Tuto částku je žalovaný povinen stěžovatelce zaplatit do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupce stěžovatelky Mgr. Romana Seidlera, advokáta se sídlem Malická 1576/11, Plzeň.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. března 2022

JUDr. Viktor Kučera
předseda senátu