



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobkyně: **Marie Kratochvílová**, se sídlem nám. T. G. Masaryka 151, Horní Cerekev, zast. JUDr. Vitem Hrnčíříkem, Ph.D., LL.M, advokátem se sídlem Šrobárova 2002/40, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 24. 6. 2021, č. j. 14 A 75/2020-55,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepřiznává**.

Odůvodnění:

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 5. 2020, č. j. 40596/2019-MZE-14113, jímž žalovaný zamítl její odvolání a potvrdil rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 11. 6. 2018, č. j. SZIF/2018/0420623. Tímto rozhodnutím SZIF uložil žalobkyni povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 5 239 422 Kč, vyplacené jako dotace v rámci Programu rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (dále jen „PRV“).

[2] Z předloženého správního spisu vyplývá, že žalobkyně podala dne 28. 6. 2012 žádost o dotaci z PRV na projekt nazvaný „*Stavební úprava objektu na podnikání*“ s místem realizace nám. T. G. Masaryka 151, Horní Cerekev. Dne 13. 3. 2013 podepsala žalobkyně dohodu

o poskytnutí dotace, již se zavázala k plnění pravidel PRV. Prostřednictvím svého syna jakožto zmocněnce, Ing. L. K. (dále jen „zmocněnec“), požádala žalobkyně dne 10. 3. 2015 o proplacení dotace. Po kontrole realizace projektu na místě dne 20. 4. 2015 navrhl SZIF korekci celkových výdajů za neprovedené práce na venkovní ploše ve výši 22 677,70 Kč. Zbýlá část dotace ve výši 5 239 422 Kč byla žalobkyni vyplacena dne 7. 7. 2015.

[3] Neplánovanou kontrolou projektu dne 29. 4. 2016 bylo zjištěno, že ve zrekonstruovaném objektu neprobíhá žádná výroba. V době kontroly nebyl přítomen žádný zaměstnanec, příruční sklad doplňků byl prázdný, stroje nebyly připojeny ke zdroji elektřiny a některé z nich byly umístěny v objektu jiného majitele v areálu a na prostranství za budovou. SZIF dále zjistil, že výrobní číslo kompresoru (č. 3095) neodpovídalo výrobnímu číslu, které bylo zjištěno při kontrole dne 20. 4. 2015 (č. 3511). Z údajů poskytnutých výrobcem odsávacího a filtračního zařízení pak vyplývá, že na filtračním zařízení byl umístěn neoriginální štítek s výrobním číslem jiného zařízení, prodaného jinému zákazníkovi. Námitky proti protokolu o kontrole doručené dne 13. 6. 2016 SZIF sdělením ze dne 30. 6. 2016 zamítl jako neoprávněné. V oznámení o uložení sankce příjemci dotace ze dne 24. 5. 2016 SZIF konstatoval, že žalobkyně porušila pravidla PRV v části A [podmínky kapitoly 1 písm. e), kapitoly 3 písm. k), kapitoly 4 písm. e) a g)] a v části B (podmínky kapitoly 9 bodů 8 a 10), s čímž se pojí snížení dotace o 100 %. Přezkumná komise žalovaného na svém jednání dne 12. 9. 2016 postup SZIF potvrdila.

[4] Krajské ředitelství policie kraje Vysočina zahájilo dne 18. 9. 2017 trestní stíhání zmocněnce žalobkyně, a to na základě oznámení o podezření ze spáchání trestného činu, podaného SZIF dne 6. 9. 2016. Rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích, pobočky v Táboře, ze dne 19. 12. 2018, č. j. 18 T 1/2018-2848, byl zmocněnec uznán vinným pokračujícím zvláště závažným zločinem dotačního podvodu dle § 212 odst. 1, odst. 6 písm. a) trestního zákoníku, dílem dokonaným a dílem ve stádiu pokusu, kterého se dopustil mimo jiné tím, že dne 10. 3. 2015 nechal zpracovat, podepsat a podat nepravdivou žádost o proplacení výdajů, včetně nepravdivé povinné dokumentace na projekt „*Stavební úprava objektu na podnikání*“. Odvolání státní zástupkyně proti rozsudku krajského soudu bylo zamítnuto rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 4. 2019, sp. zn. 9 To 17/2019.

[5] Dne 27. 3. 2018 bylo zahájeno správní řízení o uložení povinnosti vrátit dotaci dle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), v relevantním znění (dále jen „zákon o SZIF“), ve spojení s nařízením 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“; s účinností od 1. 1. 2023 nahrazeno nařízením 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] a čl. 7 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze dne 17. července 2014, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém, opatření pro rozvoj venkova a podmíněnost [s účinností od 1. 1. 2023 nahrazeno prováděcím nařízením Komise (EU) 2022/1173 ze dne 31. května 2022, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení

pokračování

Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116, pokud jde o integrovaný administrativní a kontrolní systém v oblasti společné zemědělské politiky]. Jak již bylo konstatováno, prvostupňové rozhodnutí ze dne 11. 6. 2018, č. j. SZIF/2018/0420623, jímž SZIF uložil žalobkyni povinnost vrátit dotaci, bylo následně rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 5. 2020, č. j. 40596/2019-MZE-14113, potvrzeno.

[6] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze. V žalobě formulovala 8 žalobních bodů, z nichž pro posouzení kasační stížnosti je relevantní zejména námitka prekluze oprávnění státu žádat vrácení dotace. Dle žalobkyně totiž ke dni 18. 6. 2018, kdy jí bylo doručeno prvostupňové rozhodnutí (jež lze považovat za žádost o vrácení dotace), již uplynula osmnáctiměsíční lhůta dle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, která je dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57 (všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), lhůtou prekluzivní. Podle žalobkyně má čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 dle zásady *lex posterior/specialis derogat legi priori/generali* aplikační přednost před čl. 3 odst. 1 nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“).

[7] Městský soud shora uvedeným rozsudkem žalobu zamítl. Konstatoval, že posuzovaná dotace byla poskytnuta mimo jiné na základě nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky (dále jen „nařízení č. 1290/2005“), jež bylo ke dni 1. 1. 2014 zrušeno čl. 119 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Podle čl. 119 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 platí, že odkazy na zrušená nařízení se považují za odkazy na toto nařízení v souladu se srovnávací tabulkou obsaženou v příloze III. Čl. 54 nařízení č. 1306/2013 dle srovnávací tabulky nahradil čl. 32 a čl. 33 nařízení č. 1290/2005. Počátek běhu lhůty dle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 městský soud s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, spojil s právní mocí rozhodnutí („sdělení“) o námitkách (v projednávaném případě nastala dne 18. 7. 2016). Osmnáctiměsíční lhůta dle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 tedy dle městského soudu marně uplynula dne 18. 1. 2018, neboť již prvostupňové rozhodnutí SZIF o vrácení dotace bylo vydáno až dne 11. 6. 2018 a doručeno žalobkyni dne 18. 6. 2018.

[8] Městský soud se dále zabýval tím, zda se s marným uplynutím lhůty dle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 pojí zánik oprávnění státu požadovat vrácení dotace, přičemž připustil, že žalobkyni citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, hovoří o této lhůtě jako o lhůtě prekluzivní. Pro tento závěr však podle městského soudu tento rozsudek nepředkládá žádné zdůvodnění. Městský soud byl přesvědčen, že nejde o lhůtu prekluzivní, ale pouze lhůtu pořádkovou, což podepřel obsáhlou argumentací zahrnující výklad historický (srovnání čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 s čl. 32 odst. 5 a čl. 33 odst. 8 nařízení č. 1290/2005), jazykový (česká ani anglická verze směrnice neobsahuje explicitní vyjádření zániku oprávnění v případě nedodržení lhůty), systematický (čl. 54 nařízení č. 1306/2013 upravuje vztah členského státu a Evropské unie, nikoli vztah tohoto státu a příjemce dotace) i teleologický (lhůty mají směřovat k rychlému vrácení neoprávněně získané dotace, nikoli ke znemožnění tohoto postupu, jehož nepříznivé finanční důsledky by nesl i rozpočet Evropské unie). Ani z odůvodnění nařízení č. 1306/2013 podle městského soudu nevyplývá, že by lhůta dle čl. 54

odst. 1 tohoto nařízení měla sloužit k ochraně právní jistoty příjemce dotace; naopak v bodě 39 odůvodnění je obsažen přímý odkaz na nařízení č. 2988/95.

[9] Městský soud na základě výše uvedených úvah dospěl k závěru, že pořádkovou povahu lhůty obsažené v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 lze pokládat za *acte clair* ve smyslu rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, *Cilfit a další*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, protože nepovažoval za nutné pokládat předběžnou otázku dle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie; navíc není soudem, který by takovou povinnost ve smyslu tohoto ustanovení měl. Podle městského soudu marné uplynutí osmnáctiměsíční lhůty dle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 nezpůsobilo zánik oprávnění požadovat vrácení dotace, podstatné bylo pouze zahájení řízení o vrácení dotace ve lhůtě 10 let dle § 11a odst. 1 zákona o SZIF, jejíž běh započal vyplacením dotace žalobkyni. Vzhledem k tomu, že podle názoru městského soudu nedošlo k prekluzi oprávnění SZIF požadovat vrácení dotace, zabýval se městský soud zbylými žalobními námitkami směřujícími proti skutkovým zjištěním učiněným v průběhu správního řízení a právním závěrům SZIF a žalovaného z těchto zjištění vyplývajícím, přičemž ani tyto námitky městský soud neshledal důvodnými. Vzhledem k tomu, že proti jeho závěrům nesměřují žádné kasační námitky, s výjimkou námitky nepřezkoumatelnosti, není zapotřebí tuto část odůvodnění napadeného rozsudku na tomto místě podrobně rekapitulovat (k nepřezkoumatelnosti viz níže).

II.

Obsah kasační stížnosti a dalších podání

[10] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) ve své kasační stížnosti zejména namítá, že správní orgány i městský soud nesprávně posoudily otázku prekluze oprávnění státu na vrácení dotace, městský soud navíc nerespektoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57. Tím dle názoru stěžovatelky porušil její právo na soudní ochranu, účinný opravný prostředek a spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 1 a čl. 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), čímž ve svém důsledku zasáhl do jejího vlastnického práva a práva pokojně užívat majetek (čl. 11 odst. 1 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě), jakož i do práva podnikat (čl. 26 Listiny).

[11] Žalovaný ve svém vyjádření odkazuje na své rozhodnutí a rozsudek městského soudu. V otázce prekluze oprávnění požadovat vrácení dotace se plně ztotožňuje s názorem městského soudu a připomíná, že Nejvyšší správní soud se ve svém rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, zabýval nařízením č. 1306/2013 a č. 2988/95 pouze na úrovni konstatování, že lhůta dle ani jednoho z nich nebyla překročena. Nejvyšší správní soud zde explicitně uvedl, že vzájemným vztahem těchto nařízení by se zabýval pouze tehdy, pokud by jedna ze stanovených lhůt již uplynula. Zároveň žalovaný odkazuje na právní úpravu obsaženou v § 11a odst. 1 zákona o SZIF, která od 1. 1. 2017 stanoví desetiletou lhůtu pro zahájení řízení o vrácení dotace, což je plně v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 [jenž zmocňuje státy ke stanovení promlčecí doby (lhůty) delší]. Závěrem žalovaný upozorňuje, že promlčecí doba (lhůta) může být v souladu s čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 odvětvovými předpisy (dle závěrů Soudního dvora v rozsudku ze dne 29. 1. 2009, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další*, C-278/07 až C-280/07,

pokračování

ECLI:EU:C:2009:38, se tím rozumí právní předpisy na úrovni Evropské unie) zkrácena, ovšem nikoli na dobu kratší než tři roky.

[12] V doplnění kasační stížnosti stěžovatelka podrobně rozvádí svou argumentaci rozporující jednotlivé úvahy městského soudu týkající se prekluze oprávnění státu na vrácení dotace. Stěžovatelka v první řadě namítá, že městský soud chybně určil počátek této lhůty, což dále v textu odůvodňuje odkazem na body 25, 26 a 28 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57. Tímto rozsudkem stěžovatelka argumentuje i za účelem vyvrácení závěrů městského soudu o povaze lhůty dle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 (použití pojmu „*prekluzivní lhůta*“ v bodech 48 a 49 tohoto rozsudku). Stěžovatelka nesouhlasí s tím, že by uplynutí této lhůty nemělo mít *de facto* žádný účinek. Dále stěžovatelka napadá jednotlivé argumenty městského soudu: jazykový výklad spěje dle stěžovatelky k jasnému zakotvení povinnosti členského státu. I na podporu této argumentace stěžovatelka odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, konkrétně na jeho bod 28. Podle stěžovatelky z uvedené pasáže jasně vyplývá povinnost státu zahájit řízení o vrácení dotace nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalostí (a tedy i ve lhůtě 18 měsíců).

[13] Proti systematickému výkladu městského soudu (dle něhož čl. 54 nařízení č. 1306/2013 upravuje vztah členského státu a Evropské unie) staví stěžovatelka nejprve opět výklad jazykový, neboť odstavec 1 tohoto článku hovoří pouze o členském státu a příjemci dotace, až následující odstavce pak obsahují pravidla týkající se vztahu členského státu a Evropské unie. Dle stěžovatelky pravidlo obsažené v odstavci 1 tohoto článku přímo zasahuje do práv příjemce dotace a mělo by být vykládáno v jeho prospěch. Podle stěžovatelky jsou v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 obsaženy lhůty dvě, první z nich je hmotněprávní a stanoví dobu, po níž nastává prekluze, druhá věta pak stanoví procesní lhůtu, v níž má stát zaznamenat požadavek do knihy dlužníků platební agentury. Překročení první z těchto lhůt má dle stěžovatelky za následek zánik oprávnění, překročení druhé z nich pouze uložení sankce tomu, kdo povinnost nesplnil. Pokud by se mělo jednat o stejný typ lhůty, nebyly by tyto lhůty formulovány ve dvou větách.

[14] K otázce teleologického výkladu se stěžovatelka řečnický táže, jaký má smysl stanovení lhůty, není-li dán negativní účinek spojený s jejím uplynutím. Stěžovatelka zdůrazňuje povinnost státu řídit se právními předpisy a dbát na práva svých občanů, zejména na ochranu právní jistoty a na spravedlivý soudní proces. Odkazuje na bod 41 rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, v němž Nejvyšší správní soud cituje rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 9. 2015, *Sodiaal International*, C-383/14, ECLI:EU:C:2015:541, podle něhož mají být hospodářské subjekty schopny určit, které z jejich operací jsou definitivní a které mohou být stále předmětem stíhání. Stěžovatelka doplňuje, že zánik oprávnění zahájit řízení o vrácení poskytnutých prostředků není v rozporu s finančními zájmy Evropské unie, neboť nutí členské státy, aby se zahájením řízení neotálely. Ke zjištění a potvrzení nesrovnalostí došlo již v rámci kontrolního řízení, následná osmnáctiměsíční lhůta pak není krátká, neboť stát má jistě dostatečný aparát na to, aby řízení zahájil včas. Důsledky neúspěšného pokusu o získání plateb dle čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013 jsou dle stěžovatelky nepodstatné, neboť se týkají vztahu členského státu a Evropské unie. Dále stěžovatelka namítá, že městský soud z rozsudku Soudního dvora ze dne 8. 5. 2019, *Järvelaev*, C-580/17, ECLI:EU:C:2019:391, vyvodil nesprávné závěry.

[15] Stěžovatelka se rovněž neztotožňuje se závěrem městského soudu, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, označil lhůtu obsaženou v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 za prekluzivní „bez dalšího“. Stěžovatelka odkazuje na body 3 a 9 tohoto rozsudku, v nichž Nejvyšší správní soud spojuje uplynutí prekluzivní lhůty se zánikem oprávnění státu zahájit řízení o vrácení dotace nebo zaplacení penále. Závěrem stěžovatelka upozorňuje, že na její případ nelze aplikovat § 11a odst. 1 zákona o SZIF, ve znění účinném od 1. 11. 2017 (jenž obsahuje desetiletou prekluzivní lhůtu), neboť ke zjištění nesrovnalostí v jejím případě došlo už dne 29. 4. 2016, k prekluzi tak došlo již dne 29. 10. 2017, tedy před nabytím účinnosti novelizovaného znění zákona. Jednou již zaniklé oprávnění nemůže „obživnout“ pozdější novelizací právního předpisu. Stěžovatelka poznamenává, že do 31. 10. 2017 § 11a odst. 1 zákona o SZIF pouze odkazoval (bez uvedení jakékoli lhůty) právě na nařízení č. 1306/2013, které v čl. 54 odst. 1 obsahuje lhůtu 18 měsíců.

[16] Závěrem stěžovatelka namítá rovněž procesní pochybení městského soudu: dostatečné nevypořádání se s částí žalobní argumentace a rozhodnutí věci bez nařízení jednání, aniž by byla vydána výzva k uplatnění nesouhlasu s tímto postupem podle § 51 odst. 1 s. ř. s.

[17] Žalovaný se k doplnění kasační stížnosti dále nevyjádřil.

III.

Řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu

[18] Pátý senát Nejvyššího správního soudu se ztotožnil s argumentací městského soudu. Zdůraznil, že devátý senát ve svém rozsudku ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017-57, sice uvedl, že lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 je prekluzivní, učinil tak však skutečně bez odůvodnění toho, jak ke svému závěru dospěl. Tato otázka navíc nebyla v jím posuzované věci relevantní, neboť lhůta v uvedené věci byla dodržena.

[19] Pátý senát porovnal znění čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 se zněním čl. 3 nařízení č. 2988/95, který přímo obsahuje pojem „*promlčecí doba*“ a pravidla pro její běh, přerušení a stavení. Naproti tomu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 pouze ukládá státům povinnost žádat vrácení dotace, bez náznaku zániku oprávnění vůči příjemci dotace v případě nedodržení lhůty. Pátý senát zdůraznil, že čl. 54 je v rámci nařízení zařazen v části upravující finanční řízení fondů a vztahy mezi členskými státy a Evropskou unií, nikoli práva příjemců dotací. Upozornil rovněž, že posouzení lhůty jako prekluzivní by bylo v rozporu s ochranou finančních zájmů Evropské unie (umožnil by příjemcům neoprávněných dotací získat právní jistotu na úkor veřejného zájmu na vrácení nezákonně čerpaných prostředků). Pokud by osmnáctiměsíční lhůta dle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 měla být prekluzivní, byla by v přímém rozporu s čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, který vylučuje stanovení promlčecích lhůt kratších než tři roky. Sám unijní normotvůrce přitom v odůvodnění nařízení č. 1306/2013 odkázal na nařízení č. 2988/95, zmíněného omezení si tedy musel být vědom. Pokud by bylo jeho úmyslem stanovit kratší prekluzivní lhůtu, nepochybně by to explicitně uvedl, aby kolizi vypořádal.

pokračování

[20] Pátý senát byl přesvědčen, že uvedený výklad čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 lze považovat za *acte clair* ve smyslu judikatury Soudního dvora k této otázce (zmiňovaný rozsudek Soudního dvora *Cilfit a další*; rozsudek velkého senátu Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, *Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799, a tam citovaná judikatura), který představuje jednu z výjimek z povinnosti Nejvyššího správního soudu jako soudu posledního stupně v dané věci položit Soudnímu dvoru ve věci výkladu daného ustanovení unijního práva předběžnou otázku. Avšak vzhledem k tomu, že se pátý senát Nejvyššího správního soud hodlal odchýlit od právního názoru vysloveného devátým senátem, usnesením ze dne 21. 12. 2022, č. j. 5 Afs 205/2021-55, předložil věc v souladu s § 17 odst. 1 s. r. s. rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.

[21] Stěžovatelka ve svém vyjádření k předložení věci rozšířenému senátu upozornila, že jde o důležitou právní otázku s dopady do desítek až stovek řízení. Zdůraznila nutnost vázanosti státních orgánů lhůtami stanovenými v právních předpisech. Při aplikaci právního názoru pátého senátu však nedodržení lhůty nebude mít podle stěžovatelky pro správní orgány žádné negativní následky. Stěžovatelka se ohradila proti údajnému emočnímu zabarvení argumentace pátého senátu proti osobám, jimž je dotace odebrána. Vymezila se rovněž proti tomu, že je jí kladeno za vinu pochybení, kterého se ona sama nedopustila. Dále stěžovatelka zopakovala a dále rozvedla argumentaci k charakteru a běhu lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 uvedenou již v doplnění kasační stížnosti.

[22] Závěrem stěžovatelka upozornila, že nebyla účastnicí trestního řízení a nemohla v něm hájit svá práva, jeho výsledek jí tak nemůže být přičítán k tíži. K tomu odkázala na judikaturu Ústavního soudu zabývající se vztahem trestního a občanského soudního řízení. Namítala, že nenese deliktní odpovědnost za jednání svého zmocněnce, o němž neměla tušení. Byla přesvědčena, že smysl dotace řádně naplnila.

[23] Žalovaný se k předložení věci rozšířenému senátu nevyjádřil.

[24] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu měl spíše za to, že čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 se má vykládat tak, že nebrání členským státům, aby pokračovaly ve vymáhání vrácení neoprávněných plateb od příjemců dotace, pokud vyžádaly u příjemce vrácení neoprávněných plateb po uplynutí 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb. Připustil však, že uvedené ustanovení bylo možné vykládat i tak, že osmnáctiměsíční lhůta je zároveň i lhůtou prekluzivní, speciální ve vztahu k systému časových omezení podle čl. 3 nařízení č. 2988/95. Takový výklad, příznivější pro příjemce jakožto jednotlivce odlišného od veřejné moci, která právo tvoří a aplikuje, může být podle názoru rozšířeného senátu odmítnut jen tehdy, je-li zjevně méně přesvědčivý než jiné výkladové alternativy. Jinak by došlo k nepřiměřenému zásahu do práva jednotlivce na právní jistotu a předvídatelnost právní regulace, jež na něho má dopadat. Úsudek o tom, zda tuto pro jednotlivce příznivější výkladovou alternativu lze odmítnout, anebo nikoli, by však již podle rozšířeného senátu překračoval výjimku *acte clair* z povinnosti Nejvyššího správního soudu položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

[25] Vzhledem k uvedenému rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 4. 10. 2023, č. j. 5 Afs 205/2021-80, přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžnou otázku:

„Je třeba čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. prosince 2013 vykládat tak, že uplynutím lhůty 18 měsíců podle tohoto ustanovení zaniká oprávnění členského státu požadovat po příjemci vrácení neoprávněných plateb?“

IV. Rozsudek Soudního dvora

[26] Soudní dvůr o předběžné otázce rozhodl rozsudkem ze dne 10. 4. 2025, *Ministerstvo zemědělství*, C-657/23, ECLI:EU:C:2025:263. Dospěl k následujícímu závěru: „Článek 54 odst. 1 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 ve spojení s čl. 3 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vymáhání neoprávněně vyplacených částek dotace z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV) od jejího příjemce mohlo být zahájeno po uplynutí lhůty 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb.“

[27] Soudní dvůr odkázal zejména na nařízení č. 2988/95, jehož cílem je bojovat proti jednáním, která poškozují finanční zájmy Evropské unie. Zdůraznil, že opatření vedoucí k povinnosti nahradit neoprávněně vyplacené částky nevykazují povahu sankce. I na tato opatření se přitom vztahuje promlčecí doba upravená v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Toto pravidlo jednak vymezuje minimální dobu použitelnou ve všech členských státech, ale zároveň vylučuje možnost nesrovnalost stíhat po jejím uplynutí. Čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95 ve druhé větě upřesňuje, že tato čtyřletá promlčecí doba se použije v případech, kdy na úrovni Evropské unie neexistují odvětvové předpisy, které stanoví kratší lhůtu. Ani ta však nemůže být kratší než tři roky.

[28] Soudní dvůr se ztotožnil se závěrem, že na projednávanou věc se vztahuje nařízení č. 1306/2013. Připomněl jeho systematické zařazení a konstatoval, že je v něm definována lhůta, v níž „by měly“ členské státy požadovat vrácení neoprávněně vyplacených částek u příjemce dotace. Zdůraznil, že důsledkem nedodržení lhůty je vyloučení připsání částek k tíži rozpočtu Evropské unie v souladu s čl. 54 odst. 5 písm. a) nařízení č. 1306/2013. Odkázal rovněž na bod 37 odůvodnění tohoto nařízení, podle něhož má tento systém sloužit k vyvození odpovědnosti v případě, že prostředky nejsou získány v důsledku nedodržení lhůty členským státem. Z uvedeného podle Soudního dvora vyplývá, že čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 se týká finančního vztahu mezi Unií a členským státem a nepoužije se na vztah mezi členským státem a příjemcem neoprávněných plateb. Uplynutí osmnáctiměsíční lhůty podle tohoto ustanovení tedy nevede k zániku oprávnění členského státu požadovat vrácení neoprávněně vyplacených částek od příjemce dotace.

pokračování

[29] Jelikož Soudní dvůr plně vyčerpал rozsah otázky položené pátým senátem, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu usnesením ze dne 30. 4. 2025, č. j. 5 Afs 205/2021-150, rozhodl o pokračování v řízení a vrátil věc k rozhodnutí pátému senátu, aniž by již řečené opakoval.

V.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[30] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí městského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnou osobou, neboť stěžovatelka byla účastnicí řízení, z něhož napadené rozhodnutí městského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného rozsudku v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí městského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[31] Nejvyšší správní soud se v první řadě zabýval námitkou, dle níž v řízení před městským soudem nebyly dány důvody k rozhodnutí věci bez jednání. Stěžovatelka tvrdí, že si není vědoma toho, že by ji městský soud vyzýval k uplatnění nesouhlasu s tímto postupem.

[32] Podle § 51 odst. 1 s. ř. s. *„[s]oud může rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhl nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevysloví-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci; o tom musí být ve výzvě poučen.“*

[33] Ze spisu městského soudu vyplývá, že přípisem ze dne 23. 9. 2020, č. j. 14 A 75/2020-46, byla stěžovatelka s odkazem na § 51 odst. 1 s. ř. s. poučena o možnosti rozhodnout bez nařízení jednání. Tento přípis byl doručen do datové schránky jejího zástupce dne 29. 9. 2020 (v souladu s plnou mocí přiloženou k žalobě). Pokud se stěžovatelka o výzvě nedozvěděla v důsledku pochybení svého zástupce, tato skutečnost nemůže být kladena k tíži městskému soudu, ale pouze stěžovateli. Jelikož lhůta k vyjádření případného nesouhlasu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. marně uplynula dne 13. 10. 2020, od následujícího dne již městskému soudu nic nebránilo v rozhodnutí věci samé bez jednání (žalovaný s tímto postupem vyslovil souhlas již ve svém vyjádření k žalobě, doručeném městskému soudu dne 4. 9. 2020). Rozhodnutím městského soudu o věci samé bez nařízení jednání dne 24. 6. 2021 tudíž nedošlo k porušení § 51 odst. 1 s. ř. s. ani práva stěžovatelky na projednání věci.

[34] Dále bylo třeba zabývat se otázkou (ne)přezkoumatelnosti napadeného rozsudku, k níž by bylo nutné přihlížet i bez námitek z úřední povinnosti. K problematice nepřezkoumatelnosti soudních rozhodnutí se ve své judikatuře tento soud již mnohokrát vyjádřil (srov. např. rozsudky ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, a ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS). Nepřezkoumatelnost může být způsobena buďto nedostatkem důvodů, o které je

rozhodnutí opřeno, anebo nesrozumitelností. Není však projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak měl krajský (městský) soud rozhodnout, resp., jak podrobně by mu měl být rozsudek odůvodněn (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016-24, a ze dne 27. 9. 2017, č. j. 4 As 146/2017-35).

[35] Stěžovatelka přímo neuvádí, že by napadený rozsudek byl nepřezkoumatelný, ale vytýká městskému soudu, že se opomněl zabývat argumentací obsaženou v bodech 35 až 42 žaloby. Uvedená část žaloby se podle nadpisu týkala kontrolního zjištění, dle něhož „[v] objektu neprobíhá žádná výroba, v době kontroly se zde nenacházel žádný zaměstnanec“. V textu žaloby stěžovatelka vysvětlovala, že v objektu byla rozpracovaná výroba a zaměstnanci vykonávali náhradní práci z důvodu nemoci stěžovatelky. Dále citovala část rozhodnutí SZIF, dle níž opomněla ponížit faktury o část připadající na 2. NP objektu, které bylo z projektu vyňato. Stěžovatelka namítala, že jí nic nezakazovalo provést i tu část rekonstrukce, na níž se dotace nevztahovala. V bodě 42 pak shrnula, že projekt byl podle ní funkční a životaschopný a že v případě pochybností mají správní orgány použít zásadu *in dubio mitius*.

[36] K tomu Nejvyšší správní soud upozorňuje, že problematikou náhradní práce zaměstnanců se městský soud podrobně zabýval v bodech 77 až 82 napadeného rozsudku, kde upozornil, že pouhá nemoc zaměstnavatelky nepředstavuje dostatečný důvod pro převedení zaměstnanců na jinou práci. Připomněl i některé další nesrovnalosti (např. rozpory v datech uzavření pracovních smluv). Změnovým hlášením ve vztahu k 2. NP se pak městský soud věnoval v bodech 83 až 90, kde vysvětlil, že stěžovatelce sice nic nebránilo provést celou rekonstrukci podle původního projektu, o proplacení těchto výdajů však neměla žádat. K námitce zásadou *in dubio mitius* se městský soud vyjádřil v bodech 91 až 96 svého rozsudku. S odkazem na některé ze skutečností zjištěných při kontrole konstatoval, že tvrzení stěžovatelky o funkčnosti projektu se nezakládá na pravdě. Připomněl rovněž, že zásada *in dubio mitius* se vztahuje k pochybnostem o výkladu právních norem, nikoli k pochybnostem o skutkovém stavu (o němž navíc žádné pochybnosti nevystaly, přestože stěžovatelka tvrdila opak).

[37] Městský soud tedy neopomněl část její žalobní argumentace, jak stěžovatelka tvrdila. Nejvyšší správní soud neshledal ani jiný důvod nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku, nic tedy nebrání jeho věcnému přezkoumání v otázce, k níž směřuje jediná zbylá kasační námitka a kterou je údajná prekluze oprávnění vyžadovat vrácení dotace.

[38] Podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 „[v] případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti požádají členské státy u příjemce o vrácení těchto plateb do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb. Odpovídající částky se v okamžiku podání žádosti o vrácení plateb zaznamenají do knihy dlužníků platební agentury.“.

[39] Podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 platí:

pokračování

„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.“

[40] Soudní dvůr na předběžnou otázku položenou rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v projednávané věci odpověděl, že osmnáctiměsíční lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 není prekluzivní. V odůvodnění svého rozsudku se zabýval zejména jazykovým a systematickým výkladem čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 a především jeho vztahem k nařízení č. 2988/95. Jeho právním názorem (k němuž se již dříve přiklonil jak pátý senát, tak rozšířený senát Nejvyššího správního soudu) je tedy Nejvyšší správní soud, jak již zdůraznil jeho rozšířený senát, vázán stejně jako všechny ostatní orgány veřejné moci ČR i dalších členských států EU. Nejvyšší správní soud proto musí shledat námitku stěžovatelky s odkazem na rozsudek Soudního dvora nedůvodnou, přičemž by nemělo žádný smysl, aby na tomto místě podrobně vypořádával jednotlivé dílčí argumenty stěžovatelky, které směřovaly k opačnému závěru, než k jakému dospěl Soudní dvůr.

[41] Nejvyšší správní soud se pouze ohrazuje proti tvrzení stěžovatelky o „emočním zabarvení“ jeho usnesení, jímž byla věc předložena rozšířenému senátu. Lze připomenout, že argumentace pátého senátu se týkala obecného výkladu příslušných ustanovení právních předpisů, jejichž cílem je zpětné získání prostředků, které byly čerpány neoprávněně. Již z povahy věci jde o situace, kdy příjemce dotace porušil stanovená pravidla. Pátý senát v této souvislosti zdůrazňuje, že jeho argumentace se nikterak netýkala příjemců dotací, kteří své povinnosti řádně plní. Nelze opomenout, že by mělo být v zájmu všech účastníků dotačních vztahů, aby byly prostředky vynakládány pouze na účely, které odpovídají dotačním titulům a v jejichž případě jsou dodrženy stanovené podmínky. Pokud by bylo obtížnější vymáhat vrácení neoprávněně čerpaných dotací, došlo by ke snížení objemu prostředků, které je možné rozdělit mezi příjemce oprávněné. Odmítnutí výkladu, z něhož by benefitovaly především osoby, které porušují stanovená pravidla (na úkor osob, které vynakládají úsilí na jejich dodržování), nepovažuje Nejvyšší správní soud za „emočně zabarvené“, ale plně racionální.

[42] Ve vztahu k projednávané věci pak lze poznamenat, že stěžovatelka nenapadá závěry městského soudu týkající se oprávněnosti požadavku na vrácení dotace. Jedinou námitkou směřující tímto směrem bylo nedůvodné tvrzení o nevypořádání některých žalobních bodů. Stěžovatelka tedy věcně vůbec nerozporuje závěr o oprávněnosti požadavku na vrácení

dotace, pouze se domáhá toho, aby bylo vrácení dotace znemožněno aplikací prekluzivní lhůty. V této situaci již není relevantní, zda a kdo byl za trestný čin spáchaný v souvislosti s dotací odsouzen, neboť stěžovatelka svým procesním postupem *de facto* uznala argumentaci městského soudu (nikterak proti ní nebrojila, třebaže podala kasační stížnost). Nejvyšší správní soud odkázal na rozsudky trestních soudů pouze podpůrně, aby dokreslil celkový obraz situace. Pro úplnost lze připomenout, že stěžovatelce nebyla uložena povinnost vrátit dotaci pouze a jen z důvodu, že její zmocněnec byl odsouzen za trestný čin dotačního podvodu (v takovém případě by mohla být argumentace proti přenesení výsledků trestního řízení do řízení správního relevantní), ale na základě provedené kontroly. Výsledek kontroly představoval pro požadavek na vrácení dotace samostatný (a dostatečný) titul. V tomto řízení byla stěžovatelka jeho přímou účastnicí a mohla hájit svá práva.

VI.

Závěr a náklady řízení

[43] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[44] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšné stěžovatelce právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly. Podal sice v řízení před Soudním dvorem o předběžné otázce rozšířeného senátu, jež bylo vloženo do řízení o kasační stížnosti, písemné vyjádření, ze spisu však není zřejmé, zda se žalovaný účastnil také jednání před Soudním dvorem, které proběhlo v Lucemburku dne 11. 12. 2024, a ani náklady spojené s touto případnou účastí na jednání žalovaný Nejvyššímu správnímu soudu nevyčísлил. Nejvyšší správní soud mu tedy náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 18. června 2025

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu