



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **ROVS s. r. o.**, se sídlem Jablonné v Podještědí, Heřmanice v Podještědí 185, IČ 25018710, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 65/17, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 4. 2012, č. j. 69966/2012-MZE-14132, sp. zn. 8RV18606/2012-14132,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 19. 4. 2012, č. j. 69966/2012-MZE-14132, sp. zn. 8RV18606/2012-14132, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 7.800,- Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 20. 10. 2011, č. j. SZIF/2011/0380184, sp. zn. 10/H3V/400/00459, jímž byla žalobci uložena povinnost vrátit část dotace na podopatření Ošetřování travních porostů, která mu byla poskytnuta v rámci agroenvironmentálního opatření v souladu s nařízením vlády č. 242/2004 Sb., a to ve výši 883.912,59 Kč za rok 2004, ve výši 256.719,95 Kč za rok 2005 a ve výši 177.423,70 Kč za rok 2006.

Žalobce v žalobě namítl, že Státní zemědělský intervenční fond nezahájil řízení o vrácení části dotace včas, žalobci proto nemůže být uložena povinnost část poskytnuté dotace vrátit.

Dle žalobce žalovaný nesprávně posoudil otázku prvotního zjištění nesrovnalostí dle ustanovení § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb. Žalobce má za to, že prvotním zjištěním nesrovnalostí, tedy první písemné hodnocení, v němž Státní zemědělský intervenční fond došel k závěru o existenci nesrovnalosti, byla již výše uvedená rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu o snížení výměry půdních bloků žalobce. Tato skutečnost

je zřejmá i ze samotného rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 20. 10. 2011, č. j. SZIF/2011/0380184, sp. zn. 10/H3V/400/000459, kterým byla žalobci uložena povinnost vrátit část dotace. Toto rozhodnutí se opírá právě a pouze o rozhodnutí o snížení výměry půdních bloků žalobce a tato rozhodnutí tak musela být prvotním zjištěním nesrovnalosti, pokud jen na jejich základě lze vydat rozhodnutí o vrácení části dotace.

Žalobce se domnívá, že argumentace žalovaného v napadeném rozhodnutí, že k prvotnímu zjištění nesrovnalosti došlo až vyhodnocením podkladů o vrácení dotace v rámci agroenvironmentálních opatření ze dne 15. 6. 2010, nemůže obstát právě s ohledem na odůvodnění rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu o vrácení dotace, které se o tyto podklady vůbec neopírá, ale naopak se opírá pouze o rozhodnutí snížení výměry půdních bloků.

Žalobce je toho názoru, že termín "*hodnocení*" použitý v čl. 35 Nařízení rady (ES) č. 1290/2005 nelze vykládat restriktivně, jak činí žalovaný, ale naopak se tímto pojmem chtěla obsáhnout, pokud možno co největší skupina písemností vydaných správními orgány, a proto nebylo použito například pojmu "*rozhodnutí*". Není proto nutné vydat zvláštní vyhodnocení nesrovnalostí, ale je třeba za toto hodnocení považovat každou písemnost vydanou správním orgánem, ze které vyplývají nesrovnalosti ve vztahu k poskytnutým dotacím.

Navíc v rámci řízení o snížení výměry půdních bloků provádí Státní zemědělský intervenční fond kontrolu, ve které se do protokolu o kontrole sepisují "*zjištěné neopravitelné chyby*". Nelze si představit písemnost, která by více odpovídala pojmu "*písemné hodnocení o existenci nesrovnalostí*", než právě protokol o kontrole obsahující zjištěné neopravitelné chyby.

V případě, že řízení o vrácení dotace bylo zahájeno na základě rozhodnutí ze dne 28. 12. 2005, resp. ze dne 15. 11. 2006 a ze dne 16. 8. 2007, a v těchto dnech byla také provedena kontrola se soupisem zjištěných chyb, bylo dle názoru žalobce povinností Státního zemědělského intervenčního fondu, v souladu s uvedeným ustanovením § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., zahájit řízení o vrácení dotace nejpozději do dne 31. 12. 2006, pro vrácení dotace poskytnuté pro rok 2004, do dne 31. 12. 2007, pro vrácení dotace pro rok 2005 a do dne 31. 12. 2008, pro vrácení dotace za rok 2006.

V souladu s ustanovením § 5 odst. 7 nařízení vlády č. 242/2004 bylo dle názoru žalobce navíc povinností Státního zemědělského intervenčního fondu zároveň s rozhodnutím o snížení výměry rozhodnout také o vrácení části dotace. I z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že rozhodnutí o snížení výměry je prvotním zjištěním nesrovnalostí, pokud je povinností zároveň s jeho vydáním, a to bez návaznosti na jiné rozhodnutí nebo "*hodnocení*", rozhodnout o vrácení části dotace.

V případě, kdy je vydáno rozhodnutí o snížení výměry půdních bloků, ke kterému nedošlo z důvodů uvedených v ustanovení § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 242/2004, je povinností příjemce dotace část dotace vrátit a není proto třeba nechávat vypracovat další hodnocení podkladů o vrácení dotace. Nesrovnalostí je bez dalšího již snížení výměry půdních bloků, na které byla poskytnuta dotace.

Z rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu, kterým byla žalobci uložena povinnost vrátit část dotace, je zřejmé, že jediným úkonem ode dne vydání rozhodnutí o snížení výměry půdních bloků, byl pouze výpočet výše vratky dotace, když došlo pouze k

přepočtu snížené výměry na hodnotu dotace poskytnuté na 1 ha půdního bloku, a to až v rámci řízení o vrácení části dotace. Podklady k vrácení dotace v rámci agroenvironmentálních opatření ze dne 15. 6. 2010, o které Ministerstvo zemědělství České republiky opírá svou argumentaci, tak nebyly prvotním zjištěním nesrovnalosti, ale pouze dalším úkonem a lhůta daná Státnímu zemědělskému intervenčnímu fondu k zahájení řízení o vrácení dotace nemůže být počítána až ode dne vypracování těchto podkladů.

Žalovaný ve vyjádření uvedl, že řízení o vrácení dotace SZIF zahájí nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství. SZIF v tomto případě postupuje dle nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, v platném znění, konkrétně podle článku 35, který stanovuje, že pro účely této kapitoly se prvotním zjištěním správním orgánem nebo soudem rozumí první písemné hodnocení příslušného správního orgánu nebo soudu, v němž tento orgán dojde na základě konkrétních skutečností k závěru o existenci nesrovnalosti, aniž tím je dotčena možnost tento závěr následně změnit nebo odvolat v závislosti na vývoji správního nebo soudního řízení.

Prvotním zjištěním nesrovnalosti se na základě výše uvedeného rozumí první písemné vyhodnocení nedostatků, v tomto případě byly dne 15. 6. 2010 vyhotoveny Podklady k vrácení dotace v rámci agroenvironmentálních opatření. Tyto Podklady jsou shrnujícím výstupem všech administrativních kontrol hodnotících (ne)splnění podmínek pro uložení dané částky k vrácení. Na základě výše uvedeného tak bylo správní řízení o vrácení částí dotací na podopatření Ošetřování travních porostů, které byly odvolateli poskytnuty pro rok 2004, 2005 a 2006 v rámci agroenvironmentálního opatření, zahájeno v souladu s § 11a odst. 3 zákona o SZIF. K zahájení řízení došlo dne 23. 9. 2011, stanovená lhůta byla tedy dodržena.

Rozhodnutí o změně rozhodnutí o zařazení odvolatele v rámci agroenvironmentálních opatření nelze považovat za prvotní písemné zjištění nesrovnalosti. Rozhodnutími č. j. 36/2005/020236 ze dne 28. 12. 2005, č. j. SZIF/2006/0432010 ze dne 15. 11. 2006, a č. j. SZIF/2007/0250095 ze dne 16. 8. 2007, byly odvolateli sníženy výměry půdních bloků zařazených v rámci agroenvironmentálního opatření na jeho žádost s tím, že při zpracování žádostí o snížení výměr půdních bloků zařazených do podopatření Ošetřování travních porostů v rámci agroenvironmentálního opatření SZIF neposuzoval požadované změny ve vztahu ke stávajícímu zařazení odvolatele v rámci agroenvironmentálního opatření ani sankce, které mohou být vůči odvolateli uplatněny. Výše uvedenými rozhodnutími SZIF pouze konstatoval, že odvolatel splnil podmínky nařízení vlády pro zařazení požadovaných půdních bloků v rámci příslušného agroenvironmentálního opatření. Z těchto rozhodnutí automaticky nevyplyvá skutečnost, že žalobci vznikla povinnost vrátit část dotace odpovídající uvedeným snížením zařazených výměr a v době jejich vydání ani nebylo možné určit konkrétní částky, které by měly být vráceny.

Uvedené závěry, tj. že prvotním zjištěním nesrovnalostí ve smyslu čl. 35 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, v platném znění, je vyhotovení Podkladů k vrácení dotace a nikoliv vydání samotných rozhodnutí o snížení výměry - potvrdil i Evropský účetní dvůr v rámci předběžných zjištění auditu Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova k referenčním číslům Česká republika - II.3, II.4. a II.6.

Nelze souhlasit ani s tvrzením žalobce, že prvotním zjištěním nesrovnalosti je Protokol o kontrole. V tomto Protokole, který žadatelé obdrží současně s rozhodnutím o snížení výměry, jsou uvedena všechna snížení výměry na konkrétních půdních blocích a dále

je v něm v kolonce „chyba“ uvedena informace o tom, že k těmto snížením nedošlo na základě žádného z důvodů uvedeného v § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 242/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Tento Protokol o kontrole nemůže být prvotním zjištěním nesrovnalosti ve smyslu čl. 35 NR č. 1290/2005, v platném znění, neboť z něj pouze vyplývá informace, že žadatel u daných snížení výměr neprokázal do doby vydání rozhodnutí o snížení zařazené výměry žádný z důvodů uvedených v § 5 odst. 5 nařízení (tyto důvody však může prokázat i po vydání rozhodnutí o snížení zařazené výměry), a v době jeho vyhotovení SZIF nezjišťuje, zda na výměry, o které žadatel snižuje zařazenou výměru, byla vůbec dotace vyplacena (na dané výměry nemusela být dotace vyplacena např. z důvodu uplatnění některé ze sankcí obsažených v nařízení, nebo z důvodu jejich neuvedení do žádosti o dotaci, atd.), nebo zda dotace, která byla na předmětné výměry poskytnuta, dosahuje částky 100 EUR. Z Protokolu o kontrole nevyplývá však v žádném případě skutečnost, že žadatel je (již v době vyhotovení Protokolu o kontrole) povinen dotaci poskytnutou na výměru, o kterou se zařazená výměra snižuje, vrátit, neboť v době vyhotovení Protokolu o kontrole není možné určit konkrétní částku, která by měla být vrácena.

Ze správního spisu vyplývají následující pro rozhodnutí soudu podstatné skutečnosti:

Rozhodnutím Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 19. 4. 2005, č. j. 36/2005/05777 byl žalobce zařazen do podopatření Ošetřování travních porostů v rámci agroenvironmentálního opatření pro období 2004 - 2008.

Rozhodnutím SZIF ze dne 27. 9. 2005, č. j. 36/2005/10915 byla žalobci poskytnuta dotace pro rok 2004 v celkové výši 4.750.090,48 Kč. Rozhodnutím SZIF ze dne 28. 12. 2005, č. j. 36/2005/020236, bylo toto rozhodnutí změněno z důvodu žádosti žalobce podle ust. § 5 odst. 13 nařízení vlády č. 242/2004 Sb.

Rozhodnutím SZIF ze dne 2. 10. 2006, č. j. SZIF/2006/0349274 byla žalobci poskytnuta dotace pro rok 2005 v celkové výši 4.167.100,27 Kč. Rozhodnutím SZIF ze dne 15. 11. 2006, č. j. SZIF/2006/0432010, bylo toto rozhodnutí změněno z důvodu žádosti žalobce podle ust. § 5 odst. 13 nařízení vlády č. 242/2004 Sb.

Rozhodnutím SZIF ze dne 1. 3. 2007, č. j. SZIF/2007/0075037 byla žalobci poskytnuta dotace pro rok 2006 v celkové výši 4.372.676,64 Kč. Rozhodnutím SZIF ze dne 16. 8. 2007, č. j. SZIF/2007/0250095, bylo toto rozhodnutí změněno z důvodu žádosti žalobce podle ust. § 5 odst. 13 nařízení vlády č. 242/2004 Sb.

Dne 15. 6. 2010 byly vyhotoveny Podklady k vrácení dotace v rámci AEO.

Dne 23. 9. 2011 byl žalobci doručen přípis o zahájení řízení o vrácení části dotace na podopatření Ošetřování travních porostů v rámci agroenvironmentálního opatření ze dne 2. 8. 2011.

Rozhodnutím SZIF ze dne 20. 10. 2011, č. j. SZIF/2011/0380184, sp. zn. 10/H3V/400/00459, byla žalobci uložena povinnost vrátit část dotace na podopatření Ošetřování travních porostů, která mu byla poskytnuta v rámci agroenvironmentálního opatření v souladu s nařízením vlády č. 242/2004 Sb., a to ve výši 883.912,59 Kč za rok 2004, ve výši 256.719,95 Kč za rok 2005 a ve výši 177.423,70 Kč za rok 2006.

Rozhodnutím Ministerstva zemědělství ze dne 19. 4. 2012, č. j. 69966/2012-MZE-14132, sp. zn. 8RV18606/2012-14132, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno výše uvedené rozhodnutí SZIF.

Městský soud v Praze žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, přezkoumal v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, a vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.

Městský soud v Praze věc posoudil takto:

Podle ust. § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění účinném do 31. 8. 2012 (dále jen „zákon o SZIF“), *vrácení dotace a penále uloží Fond rozhodnutím, vymáhá je a činí ostatní opatření představující jejich správu. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství.*

Podle čl. 35 Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, ve znění účinném do 31. 12. 2013, *pro účely této kapitoly se prvotním zjištěním správním orgánem nebo soudem rozumí první písemné hodnocení příslušného správního orgánu nebo soudu, v němž tento orgán dojde na základě konkrétních skutečností k závěru o existenci nesrovnalosti, aniž tím je dotčena možnost tento závěr následně změnit nebo odvolat v závislosti na vývoji správního nebo soudního řízení.*

V posuzované věci je mezi účastníky sporné, k jakému okamžiku došlo k prvotnímu zjištění nesrovnalosti ve smyslu ust. § 11a odst. 3 zákona o SZIF.

Soudu je znám rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2015, č. j. 5 A 84/2011-28, ve kterém pátý senát zaujal stanovisko, dle kterého „Zákon ani jiný právní předpis neukládá SZIF povinnost v průběhu dotačního období zkoumat, proč dochází u toho kterého účastníka řízení ke snížení výměry zemědělské půdy, a tudíž zda nenastal některý z důvodů stanovených nařízením vlády; tyto skutečnosti se zkoumají až následně, tj. po uplynutí dotačního období. K prvotnímu zjištění nesrovnalosti proto došlo na základě podkladů k vrácení dotace v rámci AEO ze dne 21. 4. 2010, a nikoli (jak tvrdil žalobce) již v letech 2006 až 2008, v nichž SZIF na jeho žádost rozhodoval o snížení výměry půdních celků. Uvedený závěr potvrzuje rovněž samotné znění čl. 35 nařízení Rady, dle něž se jedná o první písemné hodnocení.“. Soud se však s výše citovaným názorem neztotožňuje, jak bude dále podrobně odůvodněno, a proto se rozhodl od něj odchýlit.

Ustanovení § 11a odst. 3 zákona o SZIF ve znění účinném do 31. 8. 2012, upravující lhůtu pro zahájení řízení o vrácení dotace, bylo do zákona o SZIF začleněno novelizací zákonem č. 35/2008 Sb. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 35/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu), ve znění pozdějších předpisů, byla ustanovením § 11a odst. 3 s ohledem na požadavky Nejvyššího kontrolního úřadu nově doplněna povinnost Státního zemědělského fondu zahájit řízení o vrácení dotace nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství (nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. 6. 2005 o financování společné zemědělské politiky).

Důvody přijetí zákonné úpravy lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, jakož i důvody stanovení této lhůty v délce kalendářního roku následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti, lze dovodit z ustanovení nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. 6. 2005 o

financování společné zemědělské politiky, na které ust. § 11a odst. 3 zákona o SZIF výslovně odkazuje.

Podle čl. 9 tohoto nařízení přijmou členské státy v rámci společné zemědělské politiky veškeré právní a správní předpisy a veškerá další opatření nezbytná k zajištění účinné ochrany finančních zájmů Společenství, a to mimo jiné zejména k předcházení nesrovnalostem a jejich postihování a ke zpětnému získání částek ztracených v důsledku nesrovnalostí nebo nedbalostí.

Členské státy vedou pro potřeby Komise podrobný seznam jednotlivých řízení o zpětném získání částek a podrobný seznam jednotlivých částek, které ještě nebyly získány zpět. Souhrnný seznam řízení o zpětném získání částek zahájených v důsledku nesrovnalostí a rozpis částek, které ještě nebyly získány zpět, sestavený podle správního nebo soudního řízení a podle roku prvotního zjištění nesrovnalosti správním orgánem nebo soudem sdělí členské státy Komisi při předložení roční účetní závěrky (čl. 32 odst. 3 nařízení).

Čl. 32 odst. 4 a 5 následně stanovuje případné finanční sankce (důsledky) pro členské státy v případech, kdy:

a) členským státem není zahájeno správní nebo soudní řízení podle vnitrostátních právních předpisů a právních předpisů Společenství s cílem zpětného získání částek v roce následujícím po prvotním zjištění správním orgánem nebo soudem,

b) nedošlo k prvotnímu zjištění správním orgánem nebo soudem, nebo pokud k němu došlo se zpožděním, které může ohrozit zpětné získání částek, nebo pokud nebyla nesrovnalost zahrnuta do souhrnného seznamu v roce prvotního zjištění správním orgánem nebo soudem,

c) nebyly částky získány zpět během čtyř let následujících po dni pevnostního zjištění správním orgánem nebo soudem nebo během osmi let, jestliže je zpětné získání předmětem vnitrostátního soudního řízení. (Tato ustanovení se týkají financování z Evropského zemědělského záručního fondu, obdobná úprava financování z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova viz čl. 33 nařízení).

V případě nezahájení správního nebo soudního řízení podle vnitrostátních právních předpisů a právních předpisů Společenství s cílem zpětného získání částek v roce následujícím po prvotním zjištění správním orgánem nebo soudem, může Komise rozhodnout o tom, že částky, které mají být získány zpět, uhradí členské státy.

Z výše uvedeného vyplývá, že Komise považuje za řádně zahájená řízení s cílem zpětného získání částek pouze ta, která byla zahájena v roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti, všechna ostatní, tj. později zahájená, finančně sankcionuje. Jelikož ust. § 11a odst. 3 zákona o SZIF stanoví totožnou lhůtu k zahájení řízení (o vrácení dotace), lze dospět k závěru, že důvodem přijetí ust. § 11a odst. 3 bylo primárně předcházení finančních sankcí ze strany Komise vůči České republice.

Klíčovým okamžikem, od kterého se lhůta pro zahájení řízení o vrácení dotace odvíjí, je okamžik prvotního zjištění nesrovnalosti. Podle č. 35 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. 6. 2005 o financování společné zemědělské politiky, se pro účely Kapitoly 2 nařízení (Nesrovnalosti) prvotním zjištěním správním orgánem nebo soudem rozumí první písemné hodnocení příslušného správního orgánu nebo soudu, v němž tento orgán dojde na základě konkrétních skutečností k závěru o existenci nesrovnalosti, aniž je tím dotčena možnost tento závěr následně změnit nebo odvolat v závislosti na vývoji správního nebo soudního řízení.

Pokud by soud podrobil čl. 35 nařízení pouze čistě gramatickému výkladu, musel by bezpochyby dospět k závěru, že rozhodnutí SZIF o změně rozhodnutí o zařazení žalobce v rámci agroenvironmentálních opatření (snížení výměry půdních bloků) neodpovídá zde uvedené definici prvotního zjištění, neboť absentuje jakýkoliv hodnotící prvek. Takováto interpretace by však byla pouze mechanickou, provedenou bez uvážení smyslu a účelu nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, resp. ust. § 11a odst. 3 zákona o SZIF.

Ústavní soud v nálezu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09, k metodologické stránce aplikace práva opakovaně zdůraznil, že „jazykový výklad (argumentace „zněním“ právního předpisu)- sám o sobě- není dostačující, naopak může být projevem formalismu. Naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si, a to buď úmyslně, nebo v důsledku nevzdělanosti, smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity.

V nálezu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Ústavní soud konstatoval, že „soud není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku...“.

Výše uvedené základní interpretační pravidlo plyne i z judikatury samotného Nejvyššího správního soudu, který na judikaturu Ústavního soudu v tomto směru přiléhavě navázal (srov. např. rozsudek sp. zn. 9 Ans 5/2009, 9 Ans 5/2008, 1 Ao 4/2008, 6 Ads 114/2007, 1 As 24/2006).

Pokud by soud v projednávané věci přistoupil k výkladu čl. 35 nařízení vycházejícího pouze z jeho znění, pozbylo by ust. § 11a odst. 3 zákona o SZIF svého účelu.

Žalovaný považuje za prvotní zjištění nesrovnalosti vyhotovení Podkladů k vrácení dotace v rámci agroenvironmentálních opatření ze dne 15. 6. 2010, které mají být shrnujícím výstupem všech administrativních kontrol hodnotících (ne)splnění podmínek pro uložení dané částky k vrácení. Dle názoru soudu je tento dokument písemným zachycením výsledku generování vratky z důvodu změnové žádosti, kde zásadními vstupními údaji pro vyměření vratky jsou změny ve výměrách půdních bloků, na jejichž základě a za použití dalších instrumentů výpočtu (sazba, výměra dotace), je pak vypočtena celková výše vratky.

Posouzení okamžiku vyhotovení Podkladů k vrácení dotace jako prvotního zjištění nesrovnalosti by ve svém důsledku vedlo ke stavu, kdy by Státní zemědělský intervenční fond mohl kdykoliv (pro vynutitelnost povinnosti vrátit dotaci ve lhůtě dle čl. 73 odst. 5 nařízení Komise (ES) č. 796/2004) vygenerovat na základě rozhodnutí o změnách výměry půdních bloků (jejich snížení) výši celkové vratky a na základě tohoto dokumentu zahájit řízení o vrácení dotace. Okamžik úkonu generování podkladů pro vrácení dotace by tak zcela závisel pouze na uvážení Státního zemědělského intervenčního fondu. Zcela volně by Státní zemědělský fond mohl tedy disponovat i se lhůtou pro zahájení řízení o vrácení dotace. Tímto způsobem by ze strany Státního zemědělského intervenčního fondu docházelo k obcházení nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, sledující zajištění ochrany finančních zájmů Společenství,

neboť by se za takové situace prodlužovala doba splacení dlužných částek ze strany příjemců dotací.

V projednávaném případě dospěl soud k závěru, že prvotním zjištěním nesrovnalosti je pravomocné rozhodnutí SZIF (okamžik nabytí právní moci) o změně rozhodnutí o zařazení žalobce v rámci agroenvironmentálních opatření (snížení výměry půdních bloků) ze dne 28. 12. 2005, č. j. 36/2005/020236, resp. ze dne 15. 11. 2006, č. j. SZIF/2006/0432010, a ze dne 16. 8. 2007, č. j. SZIF/2007/0250095.

Podle ust. § 5 odst. 5 nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o podmínkách provádění opatření na podporu rozvoje mimoprodukčních funkcí zemědělství spočívajících v ochraně složek životního prostředí (o provádění agroenvironmentálních opatření), *jestliže žadatel prokáže, že v průběhu příslušného pětiletého období došlo ke snížení výměry zemědělské půdy zařazené do příslušného agroenvironmentálního opatření na základě a) restituce, b) provedení pozemkové úpravy v souladu se zvláštním právním předpisem, c) zásahu vyšší moci, d) provedení změny v evidenci půdy podle § 3h zákona, jestliže touto změnou nedošlo ke snížení výměry jednotlivého půdního bloku, případně jeho dílu o více než 5 % původní výměry tohoto bloku, případně jeho dílu, e) zařazení půdního bloku, případně jeho dílu do programu na podporu zalesňování zemědělské půdy nejpozději do 9 měsíců ode dne, kdy ke snížení výměry došlo, popřípadě zalesnění zemědělské půdy na půdním bloku, popřípadě jeho dílu, f) zřízení stavby ve veřejném zájmu, nebo g) pozbytí právního důvodu užívání pozemku, nejvýše však do 5 % celkové výměry zemědělské půdy zařazené do tohoto opatření v rozhodnutí podle § 3 odst. 5; ke snížení výměry podle písmen a) až f) se nepřihlíží, bude výše dotace upravena podle odstavce 6 a tato skutečnost nebude důvodem pro snížení, neposkytnutí nebo vrácení dotace podle odstavce 7.*

Podle odst. 6 téhož ustanovení, *jestliže v průběhu příslušného pětiletého období dojde u žadatele ke snížení výměry zemědělské půdy podle odstavce 5, dotace se poskytne na příslušnou výměru zemědělské půdy, která je předmětem změny, v poměrné výši odpovídající délce období, po kterou ji měl evidovanou v evidenci půdy, nebo k datu, kdy nastala skutečnost podle odstavce 5 písm. c); poměrná výše dotace se neposkytne na výměru zemědělské půdy, která je předmětem změny, jestliže žadatel tuto výměru neměl evidovanou ke dni podání žádosti o poskytnutí dotace v evidenci půdy.*

Podle odst. 7 téhož ustanovení, *jestliže v průběhu příslušného pětiletého období dojde u žadatele ke snížení výměry zemědělské půdy, nejde-li o snížení podle odstavce 5, dotace se poskytne snížená o poměrnou část odpovídající snížení výměry zemědělské půdy a zároveň Fond rozhodne o vrácení poměrné části dotace, která byla poskytnuta od počátku příslušného pětiletého období na výměru, o kterou byla původní výměra snížena, a o případném vyřazení této výměry z příslušného agroenvironmentálního opatření od počátku příslušného pětiletého období.*

Předmětnými rozhodnutími SZIF o změně rozhodnutí o zařazení žalobce v rámci agroenvironmentálních opatření byla snížena výměra zemědělské půdy zařazená do agroenvironmentálního opatření, podopatření Ošetřování travních porostů. Nařízení vlády č. 242/2004 Sb., o provádění agroenvironmentálních opatření, spojuje se snížením výměry zemědělské půdy povinnost vrácení poměrné části dotace, pokud nedošlo ke snížení výměry zemědělské půdy z důvodů uvedených v ust. § 5 odst. 5 nařízení. V rozhodnutích o změně rozhodnutí o zařazení žalobce v rámci agroenvironmentálních opatření nebyl důvod snížení zemědělské půdy uveden. Za tohoto stavu nebylo možno vyloučit, že ke snížení výměry zemědělské půdy došlo z důvodu dle ust. § 5 odst. 5 nařízení, avšak taktéž nebylo možno

vyloučit, že z těchto důvodů ke snížení výměry zemědělské půdy nedošlo, a že tedy bude žalobce v souladu s ust. § 5 odst. 7 nařízení povinen poměrnou část poskytnuté dotace vrátit. Jinými slovy řečeno, pokud v době nabytí právní moci, tj. v době závaznosti rozhodnutí o změně rozhodnutí o zařazení žalobce v rámci agroenvironmentálních opatření, nebylo postaveno najisto, že u žalobce došlo ke snížení výměry zemědělské půdy z důvodů, se kterými se povinnost vrácení poměrné části dotace nepojí, lze právě tento okamžik považovat za první (pisemné) zjištění existence nesrovnalosti.

Nesrovnalostí je v tomto případě nutno rozumět takovou změnu podmínek, za kterých byla žadateli dotace poskytnuta, tj. takové snížení výměry zemědělské půdy zařazené do příslušného agroenvironmentálního opatření, která by mohla vést k povinnosti vrácení poměrné části poskytnuté dotace.

Pokud žalovaný namítá, že v době vydání rozhodnutí o změně rozhodnutí o zařazení žalobce v rámci agroenvironmentálních opatření nebylo možné určit konkrétní částky, které měly být vráceny, soud uvádí, že výpočet konkrétních částek není předmětem prvotního zjištění nesrovnalosti, ale spadá až do fáze řízení o vrácení dotace.

Posouzení pravomocného rozhodnutí o změně rozhodnutí o zařazení žalobce v rámci agroenvironmentálních opatření jako prvotního zjištění nesrovnalosti nebrání ani skutečnost, že v tomto okamžiku SZIF nezjišťuje, zda na výměry, o které žadatel snižuje zařazenou výměru, byla vůbec dotace vyplacena, nebo zda dotace, která byla na předmětné výměry poskytnuta, dosahuje částky 100,- EUR. Zásadní je ono prvotní zjištění, že na základě snížení výměry zemědělské půdy připadá povinnost vrácení poměrné části dotace vůbec v úvahu, že uložení této povinnosti není a priori vyloučeno. Samotný čl. 35 Nařízení Rady takovou situaci předpokládá, když i v případě, že správní orgán dojde k závěru o existenci nesrovnalosti, umožňuje tento závěr následně změnit (tj. např. v případě, že v průběhu řízení o vrácení dotace žadatel prokáže, že ke snížení výměry zemědělské půdy došlo z důvodu uvedených v ust. § 5 odst. 5 nařízení vlády, o provádění agroenvironmentálních opatření či další žalovaným uváděné situace) nebo odvolat v závislosti na vývoji správního nebo soudního řízení (užití opravných prostředků v rámci správního řízení, žaloba a kasační stížnost ve správním soudnictví).

Jelikož k prvotnímu zjištění nesrovnalosti došlo nabytím právní moci rozhodnutí SZIF ze dne 28. 12. 2005, č. j. 36/2005/020236, resp. ze dne 15. 11. 2006, č. j. SZIF/2006/0432010, a ze dne 16. 8. 2007, č. j. SZIF/2007/0250095, tj. dne 28. 1. 2006, resp. 29. 12. 2006 a dne 26. 9. 2007, měla být řízení o vrácení dotace zahájena nejpozději v roce 2007, resp. 2008. Jelikož řízení o vrácení dotace bylo zahájeno v roce 2011, došlo ke zmeškání prekluzivní lhůty stanovené v ust. § 11a odst. 3 zákona o SZIF, mající za následek zánik práva zahájit řízení o vrácení dotace a penále (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2009, č. j. 7 Afs 108/2009-90).

Na základě všech shora uvedených skutečností soud napadené rozhodnutí pro nezákonnost podle ust. § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Právním názorem soudu vysloveným v tomto rozsudku je žalovaný v dalším řízení vázán (ust. § 78 odst. 5 s.ř.s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní

poplatek ve výši 3.000,- Kč, náklady na zastoupení advokátem (žalobce byl v době podání žaloby zastoupen JUDr. Vladimírem Hodboděm, CSc., advokátem, nyní vyškrtnut) za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění do 31. 12. 2012 (dále jen „advokátní tarif“)] po 2.100,- Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300,- Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy 7.800,- Kč.

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

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

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

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

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

V Praze dne 29. února 2016

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Veronika Brunhoferová