



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Marka Bedřicha, soudce Mgr. Marka Zimy a soudkyně JUDr. Jitky Hroudové ve věci

žalobkyně: **B. M., IČO X**
sídlem X
zastoupena advokátem Mgr. Michalem Kojanem
sídlem Kolínská 1686/13, 130 00 Praha 3

proti
žalovanému: **Ministerstvo zemědělství České republiky**
sídlem Těšnov 65/17, 117 05 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného z 26. 1. 2021, čj. 4418/2021-MZE-14112

takto:

- I. Ruší se rozhodnutí žalovaného z 26. 1. 2021, čj. 4418/2021-MZE-14112, a věc se mu vrací k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta Mgr. Michala Kojana.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobkyně se na soud obrátila, neboť je přesvědčena, že jí správní orgány nezákonně uložily penále za opožděné vrácení neoprávněně poskytnuté dotace. Pro posouzení věci je především podstatné, zda právo na uložení penále nepřekludovalo.
2. Žalobkyni bylo uloženo vrátit neoprávněně vyplacenou dotaci ve výši 90 219,60 Kč. Rozhodnutí nabylo právní moci 23. 8. 2012. Žalobkyně prostředky vrátila 21. 7. 2017.
3. Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „fond“) uložil žalobkyni 2. 7. 2020 zaplatit penále ve výši 90 219,60 Kč. Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil výrok rozhodnutí fondu a částečně změnil jeho odůvodnění. Žalobkyně se domáhá zrušení tohoto rozhodnutí.

II. Žalobní argumentace

4. Žalobkyně v žalobě vymezila čtyři žalobní body.
5. Předně namítá, že rozhodnutí fondu bylo nesrozumitelné a neurčité, a žalovaný ho měl proto zrušit. Fond vycházel z toho, že doba prodlení je 1 776 dnů, nicméně ve výpočtu uvedl pouze 1 000 dnů.
6. V druhém žalobním bodu namítá vadu výroku rozhodnutí fondu. Žalobkyně je přesvědčena, že doba prodlení, za kterou jí je ukládáno penále, mělo být vymezeno ve výroku rozhodnutí. Tím spíše, že správní orgány tvrdily několik různých začátků doby prodlení s úhradou penále.
7. V třetím žalobním bodu žalobkyně namítá vadu výroku napadeného rozhodnutí. V něm žalovaný uvedl, že mění část odůvodnění rozhodnutí fondu, nicméně nijak nespecifikoval, jak ho mění. Taková formulace výroku je dle žalobkyně nepřipustná.
8. Čtvrtý žalobní bod se týká promlčení, resp. prekluze práva uložit penále. Žalobkyně je přesvědčena, že na její případ je nutné použít obecnou občanskoprávní promlčecí lhůtu. Promlčecí lhůtu dle čl. 3 odst. 1 nařízení Rady č. 2988/95 (ES, Euratom) z 18. 12. 1995, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, nelze použít, neboť oprávnění vymáhat penále vzniká na základě vnitrostátního nikoliv evropského práva. I pokud by se však tato promlčecí lhůta uplatnila, právo vymáhat penále by bylo promlčeno, a to jak dle subjektivní tak objektivní lhůty. Nařízení, na která odkazovaly správní orgány, na posuzovanou věc nedopadají, neboť jejich účinnost nastala až po započetí prodlení s vrácením neoprávněně vyplacené dotace. Zcela nesprávný je též závěr žalovaného, že nesrovnalost, od jejíhož vzniku se promlčecí lhůta počítá, skončila až dosažením maximální výše penále.

III. Vyjádření žalovaného

9. Žalovaný považuje žalobu za nedůvodnou a navrhl její zamítnutí.
10. Výpočet penále je dostatečně srozumitelný. Penále lze uložit pouze do výše původní dlužné částky. Vzorec výpočtu proto nemohl obsahovat celou dobu prodlení, ale pouze tu, která odpovídá maximální možné výši penále. Z odůvodnění rozhodnutí fondu i napadeného rozhodnutí jsou tyto skutečnosti zřejmé.
11. Ve výroku nemusela být uvedena doba prodlení. Stačí, pokud je z něj zřejmé, jaká povinnost je ukládána a z jakého důvodu. Žalovaný nesouhlasí ani s tím, že by ve výroku musel specifikovat, v jakém rozsahu měnil odůvodnění. Judikatura shledává jako přípustným výrok o zamítnutí odvolání s tím, že je v odůvodnění rozhodnutí osvětleno, že

odvolací správní orgán odůvodnění prvostupňového rozhodnutí mění. V takovém případě je dle žalovaného možné i ve výroku upozornit, že odůvodnění prvostupňového rozhodnutí je měněno a teprve v odůvodnění vysvětlit v jakém rozsahu.

12. K promlčení nároku žalovaný uvedl, že nelze vycházet z obecné tříleté občanskoprávní lhůty, neboť existuje přímo aplikovatelný evropský předpis, a to čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, který stanoví promlčecí dobu čtyř let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. V posuzované věci nesrovnalost skončila 4. 6. 2015, kdy penále dosáhlo nejvyšší možné výše. Tehdy bylo zřejmé, že je výše penále konečná a lze zahájit správní řízení o povinnosti uhradit penále. Řízení fond zahájil 29. 5. 2019 tedy v zachovalé lhůtě. Povinnost uhradit penále má základ v evropských předpisech, a sice čl. 80 nařízení Komise (ES) č. 1122/2009 z 30. 11. 2009 ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) č. 937/2012 z 12. 10. 2012. Obsahově shodnou úpravu obsahovaly i předpisy účinné v době rozhodnutí – čl. 7 nařízení Komise (EU) č. 809/2014 ze 17. 7. 2014 a čl. 27 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014 z 6. 7. 2014. Judikatura Soudního dvora, na niž žalobkyně odkazuje, na její věc nedopadá.
13. Žalovaný následně zaslal soudu další vyjádření, v němž ho upozornil na rozsudek zdejšího soudu z 24. 6. 2021, čj. 14 A 75/2020-48, který se zabýval povahou lhůty dle čl. 54 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013. Dospěl přitom k závěru, že uvedený článek stanoví pouze pořádkovou lhůtu, jejíž uplynutí nevede k prekluzi práva požadovat vrácení neoprávněných plateb.

IV. Obsah správního spisu

14. Ze spisového materiálu soud zjistil následující podstatné skutečnosti.
15. Fond oznámil žalobkyni podáním z 15. 2. 2012 zahájení řízení o vrácení části dotace dle § 11a zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (dále jen „zákon o fondu“), v rámci Programu rozvoje venkova ČR, opatření I.3.2. Zahájení činnosti mladých zemědělců. Uvedl, že žalobkyně porušila dotační podmínky, a byla jí proto neoprávněně vyplacena dotace 90 219,60 Kč (10 % z celkové vyplacené dotace). Fond zároveň žalobkyni upozornil na penále ve výši 1 ‰ denně z částky dotace, které se počítá od doručení oznámení o zahájení správního řízení do vrácení částky, ledaže povinnost vrátit část dotace nebude fondem uložena. Oznámení bylo žalobkyni doručeno 28. 2. 2012.
16. Rozhodnutím z 28. 3. 2012 uložil fond žalobkyni vrátit finanční prostředky ve výši 90 219,60 Kč, a to do 15 dnů od právní moci rozhodnutí. Rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno 23. 4. 2012 a nabylo právní moci 23. 8. 2012.
17. Oznámením z 21. 5. 2019 sdělil fond žalobkyni, že zahajuje řízení o zaplacení penále. V něm uvedl, že žalobkyně vrátila část dotace 21. 7. 2017. K právnímu posouzení uvedl, že „v souladu s čl. 7 Prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014, v platném znění a čl. 27 prováděcího nařízení Komise (ES) 908/2014, v případě, že příjemce dotace nevrátí finanční prostředky ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení rozhodnutí, je povinen zaplatit penále v souladu s § 11a odst. 4 zákona, když výše penále činí 1 ‰ denně z částky neoprávněně poskytnuté dotace, nejvýše však do výše této částky. Penále se počítá za období ode dne uplynutí platební lhůty uvedené ve výroku rozhodnutí do okamžiku vrácení nebo odečtení částky, tedy do dne vrácení předepsané částky na účet Fondu včetně (do dne nabytí právní moci rozhodnutí o započtení dlužné částky)“. Penále vypočítal od 9. 9. 2012, přičemž toto datum označil za první den po uplynutí platební lhůty od doručení rozhodnutí o povinnosti vrátit neoprávněně

poskytnuté finanční prostředky, do 21. 7. 2017, kdy žalobkyně prostředky vrátila. Vzorec výpočtu uvedl jako „ $90\,219,60\text{ Kč} \times 0,001 \times 1\,000 = 90\,219,60\text{ Kč}$ “. Oznámení bylo žalobkyni doručeno 29. 5. 2019.

18. Následně fond rozhodnutím z 2. 7. 2020, čj. SZIF/2020/0480472, uložil žalobkyni povinnost zaplatit penále do 15 dnů od nabytí právní moci rozhodnutí. Uvedl, že žalobkyni byla uložena povinnost vrátit finanční prostředky rozhodnutím, které nabylo právní moci 23. 8. 2012 a stalo se vykonatelným 8. 9. 2012. Žalobkyně prostředky vrátila 21. 7. 2017. K právnímu posouzení uvedl shodný odstavec jako je citovaný výše a shodně vypočetl i výši penále. K promlčení uvedl, že penále dosáhlo maximální výše 5. 6. 2015, proto začala promlčecí lhůta běžet 6. 6. 2015. Délka lhůty je čtyřletá dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 a její běh se zastavil zahájením řízení o zaplacení penále. Rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno 7. 7. 2020.
19. Žalobkyně se proti rozhodnutí odvolala. Odvolací námitky se shodovaly s její žalobní argumentací.
20. Žalovaný napadeným rozhodnutím potvrdil ve výroku rozhodnutí fondu a změnil ho v části odůvodnění. Uvedl, že povinnost žalobkyně zaplatit penále plyne z čl. 5 nařízení Komise (EU) č. 65/2011 z 27. 1. 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1698/2005, ve spojení s § 11a odst. 1 zákona o fondu ve znění platném k 8. 9. 2012, a zároveň dle čl. 7 nařízení č. 809/2014 a čl. 27 nařízení č. 908/2014 ve spojení s § 11a odst. 4 zákona o fondu ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí. Žalovaný zároveň konstatoval, že ač v době běhu penále platila starší právní úprava, je třeba v souladu s obecnou zásadou použít skutkový a právní stav v době vydání rozhodnutí. Dle žalovaného proto fond postupoval správně, pokud rozhodoval dle předpisů účinných v době rozhodnutí, tedy nařízení č. 809/2014, nařízení č. 908/2014 a zákona o fondu ve znění účinném v době rozhodování fondu. Evropské právní předpisy jsou v úpravě kontinuální a způsob stanovení penále zůstal shodný a v souladu s čl. 5 odst. 1 písm. b) nařízení č. 2988/95. Penále se počítá od uplynutí lhůty stanovené v rozhodnutí k vrácení neoprávněně vyplacené dotace do jejího vrácení. Žalobkyně byla v prodlení s vrácením dotace 1 778 dní, nicméně maximální výše penále se rovná výši neoprávněně vyplacené dotace. Této výše dosáhlo v případě žalobkyně 4. 6. 2015.
21. Žalovaný spatřoval nedostatek odůvodnění rozhodnutí fondu v tom, že neuvedl, proč vycházel z předpisů platných v době rozhodnutí. Fond měl odkázat na zásadu, že se použije skutkový a právní stav v době vydání napadeného rozhodnutí a měl též vysvětlit, že nedošlo k obsahové změně právních předpisů ohledně stanovení penále. Fond měl též lépe osvětlit výpočet penále, aby bylo zřejmé, že ač bylo žalobkynino prodlení 1 778 dní, započítá se pouze 1 000 dní, po jejichž uplynutí dosáhlo penále maximální výše. Tyto vady však neměly vliv na správnost výroku rozhodnutí a žalovaný je v odůvodnění napadeného rozhodnutí napravit.
22. Žalovaný též uzavřel, že nárok není promlčený. Uvedl, že povinnost zaplatit penále má základ v evropských předpisech. Promlčecí lhůta je proto stanovena jako čtyřletá dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. Lhůta běží od dne, kdy skončila nesrovnalost. V případě žalobkyně trvala nesrovnalost (nevrácení dotace) až do 21. 7. 2017 a penále dosáhlo maximální výše 4. 6. 2015. Promlčecí lhůta počala běžet 5. 6. 2015, neboť teprve tento den nesrovnalost skončila a bylo možné vyčíslit výši penále.
23. Napadené rozhodnutí bylo žalobkyni doručeno 1. 2. 2021.

V. Posouzení věci soudem

24. Ve věci se konalo ústní jednání v souladu s § 49 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).
25. Žalobkyně setrvala na své argumentaci i procesním návrhu. Zdůraznila, že žalovaný použil nesprávnou právní úpravu. Nárok žalovaného na výběr penále prekludoval, a to i v případě že prekluzivní lhůta je čtyřletá. Žalobkyně též poukázala na to, že žalovaný argumentoval před soudem mj. nařízením č. 1122/2009. To však svědčí argumentaci žalobkyně.
26. Žalovaný, který byl k jednání řádně předvolán, se z něj omluvil a souhlasil s tím, aby soud jednal bez jeho účasti. Soud proto věc projednal bez něj dle § 49 odst. 3 s. ř. s.
27. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
28. Žaloba byla podána včas a osobou k tomu oprávněnou.
29. Žaloba je důvodná.
30. Soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozhodnutí fondu.
31. Jde-li o námitku týkající se nepřezkoumatelnosti rozhodnutí fondu, lze s žalobkyní souhlasit v tom, že výpočet výše penále není zcela srozumitelný. Ze samotného výpočtu totiž není zřejmé, proč fond použil délku 1 000 dní, když jím tvrzené prodlení žalobkyně je delší. Ze zbytku odůvodnění však jednoznačně vyplývá, že fond byl ve výši penále limitován výší neoprávněně vyplacené dotace. Je-li penále stanoveno ve výši 1 ‰ z neoprávněně vyplacené dotace denně, je zřejmé, že nejvyšší možnou částkou je vždy 100 % dotace, které odpovídá prodlení v délce 1 000 dní. Jako celek je proto odůvodnění rozhodnutí fondu srozumitelné a přezkoumatelné. Navíc jakékoliv případné pochybnosti ohledně výpočtu osvětlil žalovaný. Platí přitom, že odvolací správní orgán může obdobné vady prvostupňového rozhodnutí napravit, neboť rozhodnutí správních orgánů prvního a druhého stupně tvoří jeden celek (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 12. 10. 2004, čj. 5 Afs 16/2003-56, č. 534/2005 Sb. NSS, a rozsudky téhož soudu z 28. 12. 2007, čj. 4 As 48/2007-80, z 26. 3. 2008, čj. 9 As 64/2007-98, či z 29. 11. 2012, čj. 4 Ads 97/2012-66; všechny rozsudky správních soudů jsou dostupné online na www.nssoud.cz). Námitka nepřezkoumatelnosti proto není důvodná.
32. V druhém žalobním bodu žalobkyně namítala, že ve výroku rozhodnutí fondu měla být uvedena doba prodlení.
33. Dle § 68 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, platí, že *rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků*. Dle odst. 2 tohoto ustanovení pak platí, že *ve výrokové části se uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. Účastníci, kteří jsou fyzickými osobami, se označují údaji umožňujícími jejich identifikaci (§ 18 odst. 2); účastníci, kteří jsou právnickými osobami, se označují názvem a sídlem. Ve výrokové části se uvede lhůta ke splnění ukládané povinnosti, popřípadě též jiné údaje potřebné k jejímu řádnému splnění a výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání (§ 85 odst. 2). Výroková část rozhodnutí může obsahovat jeden nebo více výroků; výrok může obsahovat vedlejší ustanovení*.
34. Obecně platí, že ve výroku rozhodnutí formuluje správní orgán svůj závazný názor v projednávané věci. Ve výroku rozhodnutí správní orgán autoritativně vrchnostenským

způsobem zakládá subjektivní oprávnění účastníka, nebo je mění, ruší, či deklaruje (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze z 29. 12. 1997, čj. 6 A 226/95-22). Výrok proto musí být jasný, určitý, srozumitelný a proveditelný (vykonatelný). Předmětem správního řízení bylo uložení penále dle § 11a zákona o fondu. Aby výrok naplnil výše uvedené požadavky, nebylo nutné v něm uvádět délku prodlení. Uvedení výše penále a lhůty k jejímu zaplacení bylo s dalšími povinnými údaji dle § 68 odst. 2 správního řádu zcela dostatečné. Pokud žalobkyně poukazuje na to, že správní orgány uváděly různé délky jejího prodlení, směřuje taková výtka do vad odůvodnění, nikoliv výroku.

35. Druhý žalobní bod není důvodný.
36. Důvodný není ani třetí žalobní bod, v němž žalobkyně namítala vady výroku napadeného rozhodnutí. Dle žalobkyně měl žalovaný specifikovat, v jakém rozsahu mění odůvodnění rozhodnutí fondu.
37. Pokud odvolací správní orgán souhlasí s výrokem a nedostatky shledá pouze v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, je přípustné, aby změnil pouze odůvodnění a výrok ponechal nedotčen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 10. 12. 2018, čj. 6 As 286/2018-34, č. 3837/2019 Sb. NSS, bod 18 a judikatura tam citovaná). Možnost korigovat části odůvodnění vyplývá i ze skutečnosti, že rozhodnutí obou instancí tvoří jeden celek, jak soud připomněl výše.
38. Žalovaný v odůvodnění změnil datum, od něhož se počítá prodlení žalobkyně. Zároveň ho doplnil o vysvětlení, proč žalobkynin případ posuzovaly správní orgány dle předpisů účinných v době rozhodnutí o penále. Tyto změny nebyl žalovaný povinen vtělit již do samotného výroku napadeného rozhodnutí. Je-li totiž přípustné, aby odvolací správní orgán změnil část odůvodnění i při postupu dle § 90 odst. 5 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 14. 3. 2013, čj. 4 As 10/2012-48), považuje soud též za přípustné, aby odvolací správní orgán při postupu dle § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu potvrdil výrok napadeného rozhodnutí a uvedl, že částečně změnil odůvodnění prvostupňového rozhodnutí, aniž by součástí výroku byly tyto přesné změny.
39. Poslední žalobní bod se týká prekluze práva uložit žalobkyni penále. Pro posouzení této otázky je podstatné, kdy počala běžet prekluzivní lhůta a jak je dlouhá. Žalovaný má za to, že prekluzivní lhůta začala běžet 5. 6. 2015, tedy den poté, co penále dosáhlo maximální výše, a trvá čtyři roky dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.
40. Soud se nejprve zabýval tím, jaká právní úprava je pro posuzovanou věc rozhodná. Žalobkyně totiž v rámci tohoto žalobního bodu též namítala, že předpisy aplikované správními orgány nejsou na její věc použitelné, neboť nabyly účinnosti až poté, co jí vznikla povinnost uhradit penále. Vznese-li žalobkyně námitky týkající se použitelných právních předpisů je na soudu, aby v souladu se zásadou, že soud zná právo, určil aplikovatelné právní normy (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, bod 20).
41. Fond i žalovaný aplikovaly nařízení č. 809/2014, nařízení č. 908/2014 a § 11a odst. 4 zákona o fondu ve znění účinném v době vydání rozhodnutí fondu o uložení penále. Žalovaný přitom odkázal na „*obecnou zásahu, kdy se má použít skutkový a právní stav v době vydání napadeného rozhodnutí*“. Tento závěr není správný.
42. Obecně sice platí, že správní orgány rozhodují dle skutkového a právního stavu v době jejich rozhodování (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 16. 8. 2018, čj. 1 As

165/2018-40, bod 18). Toto pravidlo však nejde absolutizovat a odhlížet od toho, jaká (skutková či právní) otázka je zkoumána. Jde-li o existenci povinnosti platit penále, podmínky jejího vzniku i výpočet výše penále, je nutné vycházet z právní úpravy účinné v době, kdy měla tato povinnost vzniknout. Opačný přístup by musela stanovit přechodná opatření nových předpisů a zároveň by hrozilo, že by představoval nepřipustnou pravou retroaktivitu, neboť by zpětně stanovil vznik povinnosti. Zároveň však platí, že obecný zákaz retroaktivity až na výjimky připouští změnu úpravy ještě neskončených dob či lhůt, a to i v neprospěch adresátů (srov. nález Ústavního soudu ze 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19, č. 54/2020 Sb., bod 40). V případě žalobkyně si proto lze představit, že by právní úprava měnila běh prekluzivní lhůty do budoucna; pro vznik samotné povinnosti platit penále je však rozhodná úprava účinná v době jejího vzniku.

43. Povinnost platit penále je navázána na povinnost vrátit dotaci. Ustanovení § 11a odst. 1 zákona o fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2012, stanovilo, že *jestliže příjemce dotace nesplnil některou z podmínek, na které je poskytnutí dotace vázáno, je povinen Fondu poskytnutou dotaci vrátit a zároveň zaplatit Fondu penále ve výši 1 %o denně z částky poskytnuté dotace, nejvýše však do výše této částky. Při vrácení dotace a placení penále Fond postupuje podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství, upravujícího prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišení a integrovaný administrativní a kontrolní systém.*
44. Toto ustanovení novelizoval s účinností od 1. 1. 2015 zákon č. 179/2014 Sb. Ten nově stanovil v odst. 4 (na který odkazoval žalovaný), že *v případě, kdy příjemce dotace nedodrží lhůtu stanovenou pro její vrácení, je povinen zaplatit Fondu penále ve výši 1 %o denně z částky dotace, kterou je povinen vrátit, nejvýše do výše této částky.* Přechodné ustanovení v části druhé, čl. V tohoto zákona stanovilo, že *řízení zahájená podle zákona č. 256/2000 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a do tohoto dne pravomocně neskončená, se dokončí podle dosavadních právních předpisů.* K samotné povinnosti platit penále, která vznikla před účinností zákona, přechodná ustanovení nic nestanovila.
45. Úprava vrácení dotace a penále navazuje na evropské předpisy. Ustanovení § 11a odst. 1 zákona o fondu ve znění účinném do 31. 12. 2012 odkazovalo v poznámce pod čarou č. 22 na nařízení Komise (ES) č. 796/2004 z 21. 4. 2004 a k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 z 21. 6. 2005. Nařízení č. 796/2004 bylo zrušeno k 31. 12. 2009, proto na žalobkynin případ nedopadá. Nařízení č. 1290/2005 neupravovalo povinnost vrátit penále. Poznámky pod čarou mají však funkci pouhé legislativní pomůcky a nejsou závazná (srov. nález Ústavního soudu z 2. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 22/99). Poznámka pod čarou proto neurčuje autoritativně použitelné evropské předpisy.
46. Aplikovatelným předpisem není ani nařízení č. 1122/2009, na které poukázal žalovaný v řízení před soudem. Toto nařízení totiž upravovalo pravidla pro režim přímých podpor. Žalobkyně však podporu obdržela nikoliv jako přímou podporu ale v rámci Programu rozvoje venkova ČR, opatření I.3.2. Zahájení činnosti mladých zemědělců. Jde tedy o podporu rozvoje venkova a použitelným evropským předpisem bylo nařízení č. 65/2011.
47. Nařízení č. 65/2011 upravovalo vrácení neoprávněně vyplacených částek v čl. 5. Odst. 1 tohoto článku stanovil, že *v případě neoprávněné platby příjemce vrátí dotyčné částky, které jsou zvýšeny o úroky vypočítané v souladu s odstavcem 2.* V druhém odstavci pak stanovil, že *úroky se vypočítají za období od okamžiku, kdy byla příjemci oznámena povinnost vrátit částku, do okamžiku vrácení nebo odečtení částky, jež má být vrácena.*

Použitelná úroková sazba se vypočítá podle ustanovení vnitrostátních právních předpisů, nesmí však být nižší než úroková sazba použitelná pro vymáhání částek podle vnitrostátních předpisů.

48. Povinnost žalobkyně zaplatit penále tedy vyplývala § 11a odst. 1 zákona o fondu ve znění účinném do 31. 12. 2012 a čl. 5 nařízení č. 65/2011. Fond i žalovaný dovozovali povinnost z § 11a odst. 4 zákona o fondu ve znění účinném v době vydání rozhodnutí fondu o zaplacení penále a nařízení č. 809/2014 a č. 908/2014 ve znění účinném ve stejné době. Na posuzovanou věc správní orgány aplikovaly právní předpisy, které na ni nedopadají. Takové pochybení vede zásadně ke zrušení rozhodnutí správního orgánu. Výjimkou jsou pouze ty případy, v nichž použití nesprávného právního předpisu nemohlo mít ze žádných hledisek vliv na zákonnost přezkoumávaného rozhodnutí (srov. již citované usnesení čj. 8 Afs 51/2007-87, bod 25 a 26).
49. Žalovaný poukazoval v napadeném rozhodnutí na kontinuálnost relevantních právních předpisů. Soud se proto zabýval tím, zda aplikace nesprávných předpisů mohla mít na rozhodnutí správních orgánů vliv. Dospěl přitom k závěru, že tomu tak je, neboť právní úpravy nejsou obsahově zcela shodné.
50. Ustanovení § 11a odst. 1 ve znění účinném do 31. 12. 2012 nestanovilo okamžik, od něž měl příjemce dotace povinnost platit penále. Omezilo se pouze na to, že je povinen dotaci vrátit *a zároveň zaplatit Fondu penále ve výši 1 ‰ denně z částky poskytnuté dotace, nejvýše však do výše této částky*. Okamžik, od kdy penále nabíhá, stanovil čl. 5 odst. 2 nařízení č. 65/2011, které stanovilo, že se úroky vypočítají za období od okamžiku, kdy byla příjemci oznámena povinnost vrátit částku, do okamžiku vrácení nebo odečtení částky, jež má být vrácena. Této úpravě odpovídal i postup fondu, který v oznámení o zahájení řízení o vrácení části dotace z 15. 2. 2012 žalobkyni oznámil, že je povinna hradit penále od doručení oznámení o zahájení správního řízení do vrácení částky (srov. výše bod 15).
51. Ustanovení § 11a odst. 4 ve znění účinném v době vydání rozhodnutí fondu o zaplacení penále stanovilo stejnou výši penále i limitaci výší dotace, kterou je příjemce povinen vrátit. Na rozdíl od předchozí úpravy však vázalo vznik povinnosti platit penále až na den následující po uplynutí lhůty stanovené pro vrácení dotace. Taková úprava odpovídá čl. 7 odst. 2 nařízení č. 809/2014 a čl. 27 odst. 2 nařízení č. 908/2014, na které žalovaný odkazoval.
52. Odlišné stanovení okamžiku, kdy vzniká povinnost platit penále, je pro posuzovanou věc zásadní. Má totiž vliv na to, kdy penále dosáhne své maximální výše, i na otázku, zda prekludovalo právo státu uložit zaplacení penále. Nelze proto souhlasit s žalovaným, že jím aplikovaná právní úprava je obsahově shodná s právní úpravou účinnou v době vzniku povinnosti platit penále. Pochybení žalovaného způsobuje nezákonnost napadeného rozhodnutí.
53. Nad rámec výše uvedeného považuje soud za vhodné se též vyjádřit k otázce, jak dlouhá je prekluzivní lhůta. Správní orgány vycházely z toho, že se jedná o lhůtu čtyřletou dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 3988/95. Žalobkyně proti tomu namítá, že se má použít občanskoprávní tříletá lhůta dle § 609 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku.
54. Čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 stanoví, že *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 případech pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případech 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.

55. Ohledně rozsahu aplikace tohoto ustanovení poukázala žalobkyně správně na rozsudek Soudního dvora z 29. 3. 2012, sp. zn. C-564/10, *Pfeifer & Langen*, činí z něj však nesprávný závěr. Soudní dvůr dospěl k závěru, že se doba stanovená v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 nepoužije na vymáhání úroků, jsou-li dlužné nikoli na základě unijního práva, nýbrž pouze na základě vnitrostátního práva.
56. V žalobkynině případě povinnost zaplatit penále nevyplývá z vnitrostátního práva, ale z práva unijního, a to čl. 5 odst. 2 nařízení č. 65/2011 (viz výše bod 47). Zároveň již judikatura Soudního dvora dovodila, že je tato čtyřletá lhůta aplikovatelná nejen v případě uložení správní sankce, ale i jiných správních opatření (srov. rozsudek Soudního dvora z 3. 9. 2015, C-383/14, *Sodiaal International*, body 20 až 28). Odvětvové předpisy v rozhodné době nestanovily jinou lhůtu. Zdejší soud navíc již ve své rozhodovací činnosti dospěl k závěru, že se na řízení dle § 11a zákona o fondu, ustanovení čl. 3 odst. 1 nařízení č. 3988/95 aplikuje (srov. rozsudek zdejšího soudu z 6. 12. 2017, čj. 10 A 6/2014-67).
57. Na případ žalobkyně se proto s ohledem na výše uvedené použije čtyřletá prekluzivní lhůta dle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.
58. Soud podrobně nezkoumal, zda v případě žalobkyně došlo k prekluzi práva státu zahájit řízení o uložení penále. Správní orgány aplikovaly na věc nesprávné právní předpisy, přičemž tato vada měla vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Je proto nyní primárně na nich, aby řízení o uložení penále vedly dle aplikovatelných právních předpisů a žalobkynin případ znovu posoudily. V rámci tohoto posouzení budou správní orgány zkoumat, od kdy počala prekluzivní lhůta běžet, zda došlo k jejímu stavění, a v jaký okamžik skončila. Na základě těchto skutečností rozhodnou, zda právo zahájit řízení prekludovalo.

VI. Závěr a náklady řízení

59. Žalovaný postupoval dle právních předpisů, které na věc nedopadají, jeho rozhodnutí proto není zákonné. Z toho důvodu soud výrokem I. zrušil napadené rozhodnutí postupem dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a zároveň věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení dle § 78 odst. 4 s. ř. s. V něm jsou správní orgány dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázány právním názorem soudu.
60. O nákladech řízení rozhodl soud výrokem II. podle § 60 odst. 1 s. ř. s. tak, že žalobkyni, která byla ve věci plně úspěšná, přiznal právo na náhradu nákladů řízení.
61. Náklady žalobkyně sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3 000 Kč a odměny za zastupování advokátem. Ten ve věci učinil tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby a účast na jednání), za které mu náleží částka 3 100 Kč/úkon [§ 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bod 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu], společně

s náhradou hotových výdajů dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč/úkon a náhradou daně z přidané hodnoty dle § 57 odst. 2 s. ř. s. ve výši 21 %, jejíž je zástupce žalobkyně plátcem. Celkem tedy náleží žalobkyni na náhradě nákladů řízení částka ve výši 15 342 Kč. Soud žalobkyni nepřiznal náhradu soudního poplatku ve výši 1 000 Kč za návrh na přiznání odkladného účinku, neboť s tímto návrhem nebyla žalobkyně úspěšná. Nejedná se proto o účelně vynaložený náklad.

62. Lhůta k platbě náhrady nákladů řízení je stanovena podle § 160 odst. 1 v části věty za středníkem o. s. ř., místo plnění podle § 149 odst. 1 o. s. ř.; oboje ve spojení s § 64 s. ř. s.

Poučení

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

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

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

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

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

Praha 25. listopadu 2021

Mgr. Marek Bedřich v. r.
předseda senátu