

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátu složeném z předsedy Filipa Dienstbiera a soudců Karla Šimky, Lenky Krupičkové, Zdeňka Kühna, Petra Mikeše, Barbary Pořízkové a Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **M. K.**, zast. JUDr. Vítém Hrnčíříkem, Ph.D., LL.M, advokátem se sídlem Šrobárova 2002/40, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení 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. Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládá následující předběžná otázka:

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?

II. Řízení se přerušuje.

O d ů v o d n ě n í :

I. Předmět řízení

[1] Žalobkyně je česká fyzická osoba. Dne 28. 6. 2012 podala žádost o dotaci z Programu rozvoje venkova ČR, opatření III.1.2 Podpora zakládání podniků a jejich rozvoje (dále jen „PRV“) na projekt nazvaný „*Stavební úprava objektu na podnikání*“. Dne 13. 3. 2013 podepsala dohodu o poskytnutí dotace, jíž se zavázala k plnění pravidel PRV. Na základě žádosti o proplacení dotace byla dne 7. 7. 2015 žalobkyni vyplacena dotace ve výši 5 239 422 Kč.

[2] 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. Správní orgán dále zjistil, že výrobní číslo kompresoru neodpovídalo výrobnímu číslu, které bylo zjištěno při kontrole dne 20. 4. 2015. 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 byly vyhodnoceny jako neoprávněné. Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“) proto v oznámení o uložení sankce příjemci dotace ze dne 24. 5. 2016 konstatoval, že žalobkyně porušila pravidla PRV, s čímž se pojí snížení dotace o 100 %. Přezkumná komise žalovaného postup SZIF dne 12. 9. 2016 potvrdila. Zmocněnec žalobkyně byl rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 10. 4. 2019, sp. zn. 9 To 17/2019, pravomocně uznán vinným ze spáchání zvláště závažného zločinu dotačního podvodu.

[3] 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, v rozhodném 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“). SZIF dne 11. 6. 2018 rozhodl o povinnosti žalobkyně vrátit finanční prostředky ve výši 5 239 422 Kč vyplacené jako dotace v rámci PRV. Žalovaný odvolání žalobkyně proti rozhodnutí SZIF dne 7. 5. 2020 zamítl.

[4] Městský soud v Praze se v žalobě proti napadenému rozhodnutí žalovaného zabýval námitkou, že došlo k zániku oprávnění (prekluzi) státu požadovat po žalobkyni vrácení dotace, neboť k žádosti o vrácení dotace ze strany státu došlo až po uplynutí lhůty 18 měsíců ve smyslu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013. Městský soud dospěl k závěru, že sice skutečně došlo k vyžádání vrácení dotace po žalobkyni ze strany státu až po uplynutí lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, neshledal však, že by nedodržení této lhůty mělo za následek zánik oprávnění státu požadovat vrácení dotace po příjemci zpět. Podle městského soudu není lhůta podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 prekluzivní, nýbrž pouze pořádkovou lhůtou. Tímto názorem se městský soud odchýlil od právního názoru vyjádřeného v rozsudku devátého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 8. 2018, č. j. 9 Afs 280/2017 - 57, podle něhož se jednalo o lhůtu prekluzivní.

[5] Pátý senát Nejvyššího správního soudu při přezkumu rozsudku Městského soudu v Praze předložil věc rozšířenému senátu. Pátý senát se ztotožnil s argumentací Městského soudu v Praze. Zdůraznil, že devátý senát ve svém rozsudku 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 bez odůvodnění, jak ke svému závěru dospěl. Pátý senát měl za to, že historickým, jazykovým, teleologickým i systematickým výkladem čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 nelze než dospět k závěru, že lhůta 18 měsíců pro vyžádání vrácení neoprávněných plateb u příjemce je lhůtou pořádkovou, tedy že členský stát je oprávněn požadovat vrácení neoprávněných plateb zpět i po uplynutí této lhůty.

[6] V rozsudku č. j. 9 Afs 280/2017 - 57, konkrétně v jeho bodu 50, devátý senát uvedl (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát): „*Soud dále zvažoval, zda je k vzájemnému vztahu výše uvedených nařízeních, která jsou prima facie v rozporu, povinen položit předběžnou otázku.*“

pokračování

Dospěl k závěru, že se vzájemným vztahem těchto nařízení zabývat nemusí. K promlčení práva zahájit stíhání ve smyslu čl. 3 odst. 1, prvního pododstavce Nařízení č. 2988/95, ani k prekluzi práva požádat příjemce o vrácení neoprávněně poskytnuté dotace ve smyslu čl. 54 Nařízení č. 1306/2013 totiž nedošlo. Za této situace soud pro vyřešení projednávané věci nepotřebuje zodpovědět otázku vzájemného vztahu shora uvedených nařízení. Tak by tomu bylo pouze v případě, že by jedna ze stanovených lhůt již uplynula.“ Z citované pasáže rozsudku devátého senátu je patrné, že ten považuje čl. 54 nařízení č. 1306/2013 za ustanovení o prekluzi oprávnění členského státu požádat příjemce o vrácení neoprávněně poskytnuté dotace. Naopak pátý senát míní, že členský stát je oprávněn požadovat vrácení neoprávněných plateb zpět i po uplynutí této lhůty.

[7] Pátý senát tak k posuzované otázce chce zaujmout právní názor odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (jeho devátého senátu). Uvedená právní otázka je přitom rozhodná pro rozhodnutí o kasační stížnosti. Pátý senát zároveň zastává názor, že jde o *acte clair*. Pravomoc rozšířeného senátu je tedy dána (§ 17 odst. 1 věty první s. ř. s.).

II. Použitelné právo Evropské unie a vnitrostátní právní úprava

[8] V českém právním řádu je časové omezení týkající se postupu vrácení neoprávněně získané dotace obsaženo v § 11a zákona o SZIF. Do 31. 12. 2014 zněl § 11a odst. 3 zákona o SZIF takto: *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 společenství²²⁾. Poznámka pod čarou č. 22) odkazovala na nařízení č. 1290/2005. Od 1. 1. 2015 do 31. 10. 2017 zákon o SZIF žádnou úpravu časového omezení (pro dotace, jež nebyly poskytnuty výhradně z národních zdrojů) neobsahoval. Podle § 11a odst. 1 zákona o SZIF pouze platilo, že *v případě neoprávněně platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu Evropské unie²²⁾ a podle tohoto zákona. Poznámka pod čarou 22) v tomto znění vyjmenovává několik unijních nařízení, mimo jiné i nařízení č. 1306/2013 (bez odkazu na jakékoli konkrétní ustanovení). Novelou č. 295/2017 Sb. byla s účinností od 1. 11. 2017 do § 11a odst. 1 zákona o SZIF přidána věta: *Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení. V době proplacení dotace (7. 7. 2015) tak český právní řád žádné časové omezení, které by se výslovně vztahovalo k povinnosti vyžádat u příjemce dotace vrácení neoprávněných plateb, neobsahoval.***

[9] Podle čl. 3 Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. prosince 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“) platí:

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

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

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

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

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

Přerušování a pozastavení se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.

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

[10] Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále též „SDEU“) se časové omezení podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 vztahuje nejen na ukládání správních sankcí, ale i jiných správních opatření (viz rozsudek SDEU ze dne 3. 9. 2015, C-383/14, *FranceAgriMer*, body 20 až 32).

[11] Podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 platí, že 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.

III. Rozbor předkládané předběžné otázky

[12] Rozšířený senát musí posoudit právní otázku, zda s marným uplynutím lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 zaniká oprávnění státu požadovat po příjemci dotace vrácení neoprávněných plateb.

[13] Nejvyšší správní soud je podle čl. 267 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie povinen obrátit se na SDEU, vyvstane-li v řízení před soudem otázka týkající se platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

[14] Kvůli výkladu čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 byla věc postoupena rozšířenému senátu a rozšířený senát shledal svou pravomoc se jí zabývat. Současně s ohledem na povahu právní otázky dospěl k závěru, že byly naplněny podmínky pro jeho povinnost obrátit se na SDEU podle čl. 267 písm. b) Smlouvy o fungování Evropské unie.

[15] Prvotní indicií směřující k takovému závěru je, že dva různé senáty Nejvyššího správního soudu zaujaly k téže otázce práva EU rozdílné názory, přičemž není patrné, že by šlo u některého z nich o právní názor zjevně mylný či následně překonaný. Rozšířenému senátu není ani známo, že by otázka výkladu čl. 54 odst. 1

pokračování

nařízení č. 1306/2013 v tom ohledu, v jakém je rozhodná pro věc posuzovanou Nejvyšším správním soudem, byla judikaturou SDEU vyřešena.

[16] Zásadním důvodem pro položení předběžné otázky je pak povaha sporné právní otázky. Jak uvedl velký senát SDEU v rozsudku ze dne 6. 10. 2021, C-561/19, *Conorzio ItalianManagement*, bod 48, „*pouhá možnost vyložit určité ustanovení unijního práva jiným způsobem nebo několika dalšími způsoby – jestliže se žádný z těchto jiných výkladů nejeví dotýcnému vnitrostátnímu soudu jako dostatečně hodnověrný, zejména s ohledem na kontext a účel uvedeného ustanovení a rovněž s ohledem na normativní systém, jehož je součástí – však sama o sobě nedovoluje se domnívat, že o správném výkladu tohoto ustanovení panuje rozumná pochybnost*“. Velký senát ovšem v následujícím bodě 49 dodal, že „*pokud je však na existenci rozdílných směrů judikatury – v rámci soudů jednoho a téhož členského státu nebo mezi soudy různých členských států – týkající se výkladu ustanovení unijního práva použitelného na spor v původním řízení upozorněn vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni, musí být tento soud zvlášť ostražitý při posuzování případné neexistence rozumné pochybnosti o správném výkladu daného unijního ustanovení a musí brát v úvahu zejména cíl řízení o předběžné otázce, kterým je zajistit jednotný výklad unijního práva*“.

[17] Na rozdíl od předkládajícího pátého senátu, který má rozhodnou právní otázku za *acte clair* a vykládá ji opačně než senát devátý, rozšířený senát není přesvědčen o tom, že některou z variant výkladu, jež přicházejí v úvahu, lze považovat za jasnou, hodnověrnou a bez rozumných pochyb zjevně přesvědčivější než varianty jiné.

[18] Výkladová varianta zastávaná pátým senátem je nicméně dobře hajitelná, takže na jejím základě lze dospět k závěru, že marným uplynutím lhůty podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 nedochází k zániku oprávnění členského státu požadovat po příjemci vrácení neoprávněných plateb. Svědčí pro ni dále předestřené argumenty.

[19] V nařízení č. 1306/2013 se výslovně neuvádí, že by s uplynutím lhůty podle jeho čl. 54 odst. 1 byl spojen zánik oprávnění členského státu požadovat po příjemci vrácení neoprávněných plateb. Tím se časové omezení podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 liší od omezení stanoveného v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, v němž se doba pro řízení o nesrovnalostech výslovně označuje za promlčecí. Bod 39 preambule nařízení č. 1306/2013 přitom výslovně odkazuje na aplikaci nařízení č. 2988/95 při odhalování a řešení nesrovnalostí. Při odhalování a řešení nesrovnalostí podle nařízení č. 1306/2013 by se tedy v této logice mělo použít i nařízení č. 2988/95. To obsahuje komplexní úpravu promlčecích dob pro řízení, v němž mají být stíhány nesrovnalosti, včetně podmínek pro přerušování běhu této doby, nejzazšího okamžiku, k němuž má uplynout, i možnosti členských států odchýlit se od délky promlčecí doby stanovené v tomto nařízení. Proto lze argumentovat, že pokud by mělo časové omezení stanovené v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 představovat speciální úpravu, byl by tento vztah speciality v nařízení č. 1306/2013 explicitně vymezen a bylo by vyjasněno, že komplexní úprava časových omezení v nařízení č. 2988/95 se neužije, případně že se užije jen v určité části.

[20] Časové omezení pro splnění povinnosti členských států podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 upravuje vztah mezi členským státem a Evropskou unií, nikoliv mezi členským státem a jednotlivcem. Částky získané zpět v důsledku nesrovnalosti

nebo nedbalosti a související úroky jsou podle čl. 55 a čl. 56 nařízení č. 1306/2013 příjmem do Evropského záručního zemědělského fondu (EZZF), resp. do příslušného programu Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). V případě nevyčerpání se uvedené prostředky vrací zpět do rozpočtu Evropské unie. Jelikož částky získané zpět jsou příjmem do EZZF a EZFRV, je v zájmu řádného plánování rozpočtů těchto fondů na následující roky a v zájmu zajištění dodržování ročních stropů stanovených pro jednotlivé fondy, aby došlo k vymáhání neoprávněných plateb v přiměřené lhůtě od okamžiku, kdy došlo ke zjištění nesrovnalostí či nedbalosti odůvodňujících požadování vrácení plateb po příjemci zpět.

[21] Prvek zahrnutí zpětně získaných neoprávněných plateb do finančního plánování Evropské unie lze spatřovat i v čl. 54 odst. 2 nařízení č. 1306/2013, podle něhož v případě, že nedojde ke zpětnému získání plateb do čtyř, resp. osmi let od žádosti o vrácení plateb, nese finanční důsledky toho, že nebyly platby získány zpět, z poloviny Evropská unie a z poloviny členský stát. Pokud však členské státy nevyžádaly vrácení neoprávněných plateb ve lhůtě podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, může Evropská komise přijmout opatření, kterým vyloučí Evropskou unii z podílu na finančních následcích nezískání neoprávněně vyplacených plateb.

[22] Právní úprava zpětného získávání neoprávněných částek v nařízení č. 1306/2013 tedy, zdá se, směřuje k tomu, aby členské státy začaly v přiměřených lhůtách vymáhat neoprávněné platby zpět, neboť s nimi může Evropská komise kalkulovat jako s příjmy do EZZF, resp. příslušných programů EZFRV. Pokud se pak tato kalkulace následně ukáže jako nesprávná v důsledku toho, že neoprávněné platby nebyly v přiměřených lhůtách získány zpět, rozloží se finanční důsledky této skutečnosti rovnoměrně mezi členský stát a Evropskou unii. To však pouze za předpokladu, že členský stát splnil svou povinnost promptně vyžádat u příjemce vrácení neoprávněných plateb.

[23] Z výše uvedeného však ještě jednoznačně neplyne, že by po uplynutí této lhůty neměl členský stát oprávnění dále vymáhat neoprávněné platby po příjemci. Ve prospěch tohoto závěru lze argumentovat i formulací v bodě 37 preambule nařízení č. 1306/2013, že „*v některých případech nedbalosti ze strany členského státu lze rovněž připsat dotyčnému členskému státu k tíži částku v plné výši*“. K připsání finančních důsledků nezískání neoprávněných plateb v přiměřené lhůtě pouze členskému státu v plné výši tak může dojít z důvodu nedbalosti členského státu, jejímž důsledkem je nezískání neoprávněných plateb zpět v přiměřených lhůtách, nikoliv z důvodu zániku oprávnění vymáhat neoprávněné platby zpět po příjemci. Podpůrně je také možno uvést, že byť je v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 uvedeno ve vztahu k povinnosti členského státu vyžádat u příjemce vrácení neoprávněných plateb sloveso „musí“, v bodě 37 preambule je uvedeno, že by „*členské státy ‚měly‘ vrácení prostředků vyžádat u příjemce do 18 měsíců (...)*“. V preambuli je použit způsob podmiňovací, často vyjadřující zdvořilou žádost či děj, který by se za určitých situací mohl vyplnit, ale ne nezbytně nutně, nikoliv způsob rozkazovací. I jazykové argumenty tak umožňují dobře hájit názor, že čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 vyjadřuje děj, u něhož je žádoucí, aby nastal tak, jak je popsán, avšak nevylučující, že může nastat i jiným způsobem.

pokračování

[24] V judikatuře SDEU a Tribunálu však lze nalézt závěry, které mohou být vnímány jako nepřímá zpochybňující výše uvedenou výkladovou variantu.

[25] V rozsudku ze dne 8. 5. 2019, C-580/17, *Mittetulundusühing Järvelaev*, SDEU interpretoval povinnosti členského státu, vyjde-li najevo, že došlo k nesrovnalostem při využití dotace. V bodech 94 až 97 uvedl (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát):

„94 V sedmé otázce se tedy předkládající soud konečně táže, zda čl. 56 první pododstavec nařízení č. 1306/2013 musí být vykládán v tom smyslu, že brání zahájení postupu zpětného získání neoprávněně vyplacené dotace před uplynutím lhůty pěti let od rozhodnutí řídicího orgánu o financování. Předkládající soud se rovněž táže, zda toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že brání pokračování v takovém postupu zpětného získání v případě, kdy v průběhu řízení příjemce dotace ukončí nesplnění povinnosti, které bylo důvodem pro zahájení uvedeného postupu.

95 Zaprvé, pokud jde o možnost členského státu zahájit postup zpětného získání neoprávněně vyplacené dotace před uplynutím lhůty pěti let od vyplacení poslední části dotace, je třeba připomenout, že podle čl. 54 odst. 1 a čl. 56 prvního pododstavce nařízení č. 1306/2013 je členský stát, který zjistí existenci nesrovnalosti, povinen získat neoprávněně vyplacenou dotaci zpět. Členský stát musí zejména požádat příjemce o vrácení 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.

96 Z toho plyne, že členské státy mohou a v zájmu řádného finančního řízení zdrojů Unie musí přistoupit k uvedenému zpětnému získání bez zbytečného odkladu. Za těchto podmínek skutečnost, že o vrácení bylo požádáno před uplynutím pěti let od rozhodnutí řídicího orgánu o financování, nemá žádný vliv na uvedené zpětné získání.

97 Zadruhé, pokud jde o otázku, zda unijní právo brání pokračování v postupu zpětného získání v případě, kdy v průběhu řízení příjemce dotace ukončí nesplnění povinnosti, které bylo důvodem pro zahájení uvedeného postupu, je třeba uvést, jak zdůrazňuje Komise, že kdyby měl příjemce dotace možnost v průběhu soudního řízení týkajícího se zpětného získávání napravit nesrovnalost, k níž došlo při provádění operace, taková možnost by mohla vybízet ostatní příjemce k tomu, aby se dopouštěli nesplnění povinnosti, neboť by měli jistotu, že budou moci toto nesplnění povinnosti a posteriori napravit poté, co jej zjistí příslušné vnitrostátní orgány. Proto skutečnost, že příjemce dotace usiluje o ukončení nebo dokonce ukončil nesplnění povinnosti v průběhu soudního řízení týkajícího se zpětného získávání, nemůže mít vliv na uvedené zpětné získání.

98 Na sedmou otázku je třeba odpovědět, že článek 56 nařízení č. 1306/2013 musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byl postup zpětného získání neoprávněně vyplacené dotace zahájen před uplynutím lhůty pěti let od rozhodnutí řídicího orgánu o financování. Toto ustanovení nebrání ani tomu, aby v takovém postupu zpětného získání bylo pokračováno v případě, kdy v průběhu řízení příjemce dotace ukončí nesplnění povinnosti, které bylo důvodem pro zahájení uvedeného postupu.“

[26] Závěry SDEU v bodě 95 mohou být vykládány tak, že nebrání výkladové alternativě, že lhůta 18 měsíců v čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 pro to, aby členský stát požádal příjemce o vrácení plateb, je jednak pořádkovou lhůtou ve vztahu mezi členským státem a Evropskou unií, avšak současně i prekluzivní lhůtou ve vztahu mezi členským státem a příjemcem platby. Takováto výkladová alternativa je ve vztahu k jednotlivci mírnější než alternativa zastávaná pátým senátem, neboť oproti tomu, kdyby se na vztah členského státu a jednotlivce vztahoval systém časových omezení podle čl. 3 nařízení č. 2988/95, může uplatněním lhůty 18 měsíců podle čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013 dojít ke zkrácení časového prostoru, v němž může členský stát po příjemci žádat vrácení plateb.

[27] Stejný závěr o povaze uvedené lhůty by bylo možno dovodit i z rozsudku Tribunálu ze dne 8. 3. 2023, T-235/21, *Bulbarsko v. Komise*, konkrétně z jeho bodu 81, v němž se uvádí (zvýraznění provedl nyní rozšířený senát): „*Povinnost požadovat vymáhání pohledávek dotčených nesrovnalostmi zjištěnými v uvedené závěrečné zprávě totiž nevyplývá z nařízení č. 883/2013, ale z čl. 54 odst. 1 nařízení č. 1306/2013, který stanoví, že pokud byla taková nesrovnalost oznámena dotyčnému členskému státu, má tento členský stát lhůtu 18 měsíců k tomu, aby od jejich příjemců požadoval uvedené vrácení částek.*“ V bodě 46 zmíněného rozsudku Tribunál přitakal i názoru Komise o povaze lhůty 18 měsíců. „*Při této příležitosti Komise zejména zdůraznila, že Bulharská republika měla vyžadovat vrácení neoprávněných plateb od jejich příjemců ve lhůtě 18 měsíců od oznámení konečných zpráv OLAF v obou jím vedených vyšetřováních. Kromě toho odkaz na článek 54 nařízení č. 1306/2013 neponechával prostor pro pochybnosti ohledně možnosti finančních oprav, pokud by uvedená lhůta nebyla dodržena.*“

[28] S ohledem na výše uvedené proto rozšířený senát má 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.

[29] Rozšířený senát však připouští i to, že uvedený článek lze vykládat i jinak, a sice tak, že lhůta 18 měsíců pro to, aby členský stát požádal příjemce o vrácení plateb, je jednak pořádkovou lhůtou ve vztahu mezi členským státem a Evropskou unií, avšak současně i prekluzivní lhůtou ve vztahu mezi členským státem a příjemcem platby, speciální ve vztahu k systému časových omezení podle čl. 3 nařízení č. 2988/95. Takovýto výklad, v určitých ohledech 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 v této situaci již překračoval interpretaci unijního práva v mezích pojmu *acte clair*, jak mu rozumí judikatura SDEU.

[30] Předkládající pátý senát měl za to, že devátý senát nesprávně posoudil právní otázku práva EU. Tu má pátý senát za *acte clair*, ovšem s opačným závěrem o tom, jak má být

pokračování

vyložena, než k jakému dříve dospěl devátý senát. Rozšířený senát na rozdíl od předkládajícího pátého senátu míní, že rozhodnou právní otázku nelze za *acte clair* považovat, a proto pokládá předběžnou otázku SDEU. Součástí pravomoci rozšířeného senátu totiž není, a ani nemůže být posuzování, jaký z výkladů práva EU, jež jsou mezi senáty Nejvyššího správního soudu sporné, je správný. Výjimkou by bylo, pokud by rozšířený senát sám dospěl na základě kritérií vyplývajících z práva EU k závěru, že příslušná právní otázka je *acte clair* či *acte éclairé*.

IV. Závěr

[31] Z výše uvedených důvodů rozšířený senát předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

[32] Současně rozšířený senát podle § 48 odst. 1 písm. b) ve spojení s § 120 s. ř. s. přerušil řízení o kasační stížnosti. Poté, co Soudní dvůr rozhodne o předběžné otázce, rozšířený senát bude v řízení pokračovat (§ 48 odst. 6 s. ř. s.).

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

V Brně dne 4. října 2023

Filip Dienstbier
předseda rozšířeného senátu