



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobkyně: **Obec Nezabylice**
se sídlem Hořenec 6, Nezabylice
zastoupená advokátkou JUDr. Mgr. Janou Tlapák Navrátilovou, Ph.D.
se sídlem Prvního pluku 7, Praha 8

proti

žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**
se sídlem Těšnov 65, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 7. 2022, č.j. MZE-54407/2021-14113

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zemědělství ze dne 19. 7. 2022, č.j. MZE-54407/2021-14113 a rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 24. 8. 2021, č.j. SZIF/2021/0501132 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladu řízení ve výši 15 342 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobkyně advokátky JUDr. Mgr. Jany Tlapák Navrátilové, Ph.D.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto její odvolání a současně potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „SZIF“) ze dne 24. 8. 2021, č.j. SZIF/2021/0501132 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“),

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

jímž byla žalobkyni uložena povinnost vrátit finanční prostředky ve výši 5 139 065 Kč poskytnuté jako dotace pro projekt s reg. č. 1/014/3212a/342/002013 s názvem „Nezabylice – obnova a rozvoj občanského vybavení a služeb v roce 2012“ v rámci Programu rozvoje venkova na období 2004 – 2013 (dále jen „Projekt“).

2. Žalobkyně se SZIF uzavřela dne 24. 5. 2012 dohodou o poskytnutí dotace (dále jen „Dohoda“), čímž se zavázala k plnění Pravidel č.j. 167976/2011-MZE-14112 (dále jen „Pravidla“). Dne 29. 11. 2012 předložila žalobkyně žádost o proplacení výdajů (dále jen „Žádost“) a dne 12. 4. 2013 jí byla dotace ve výši 5 139 065 Kč proplacena.
3. Dne 9. 5. 2016 bylo se žalobkyní zahájeno řízení o vrácení části dotace ve výši 552 792 Kč dle § 11a zákona 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 (dále jen „zákon o SZIF“) a dle Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 (dále jen „Nařízení č. 1306/2013“), resp. podle Prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014 (dále jen „Nařízení č. 809/2014“), a to z důvodu, že žalobkyně k Žádosti předložila položkový rozpočet, který neodpovídal skutečnosti. Tím porušila podmínku části A bod 12 písm. h) Pravidel. Správní řízení bylo následně dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu přerušeno od 31. 12. 2016 do 19. 6. 2018 do provedení řádné kontroly Projektu a dále od 18. 2. 2019 do 19. 5. 2021 do doby pravomocného ukončení trestního řízení vedeného Krajským soudem v Ústí nad Labem pod sp. zn. 1 T 13/2017.
4. Krajský soud v Ústí nad Labem vydal dne 18. 6. 2019 rozsudek č.j. 1 T 13/2017 – 1192 ve věci obžalované M. J., který ve spojení s usnesením Vrchního soudu v Praze ze dne 2. 12. 2020, sp. zn. 9 To 47/2020 nabyl právní moci a vykonatelnosti dne 2. 12. 2020 a ve věci obžalovaných Ing. R. M. a F. H. nabyl právní moci a vykonatelnosti 23. 9. 2020 (dále jen „Rozsudek“).
5. SZIF na základě Rozsudku konstatoval, že žalobkyně, která byla při podání Žádosti zastoupena starostkou M. J., jež byla pravomocně odsouzena za přečin dotačního podvodu dle § 212 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „trestní zákoník“) spáchaný v jednočinném souběhu s přečinem poškozování finančních zájmů Evropské unie dle § 260 odst. 1,3 trestního zákoníku, vědomě nepravdivě deklarovala a uplatnila vynaložené náklady související s realizací Projektu, v jejichž rámci v rozporu se skutečností předstírala, že došlo ke zhotovení nového zahradního domku v areálu Mateřské školy v Nezabylicích, tedy úmyslně podala SZIF nepravdivé prohlášení nebo nepravdivý důkaz, čímž porušila kapitolu 3 bod K obecné části Pravidel, za což se uplatňuje sankce „C“, která dle kapitoly 15 bodu 2 Pravidel znamená snížení dotace o 100 %. Následně vydal SZIF oznámení o upřesnění předmětu správního řízení ze dne 19. 5. 2021, č.j. SZIF/2021/0404943, jímž nově stanovil výši dotace, kterou je žalobkyně povinna vrátit, na 5 139 065 Kč.
6. Následně vydal SZIF prvostupňové rozhodnutí, proti němuž podala žalobkyně odvolání. Odvolání žalobkyně bylo zamítnuto napadeným rozhodnutím. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že SZIF postupuje při zpětném získávání neoprávněných plateb dle § 11a zákona o SZIF a dle přímo použitelných předpisů EU, a proto nelze při výkladu pojmu „bezodkladně“ analogicky postupovat dle žalobkyní navrhovaných zákonů. Uvedené právní přepisy nesouvisí s přerušením řízení dle § 64 odst. 1 písm. c) správního řádu. Období od 2. 12. 2020 do 19. 5. 2021 nelze považovat za překročení „doby nezbytně nutné“. Rozsudek s doložkou právní moci byl SZIF doručen až 17. 2. 2021. Pokud SZIF vyhotovil vyrozumění o pokračování v řízení dne 19. 5. 2021 (žalobkyni

doručeno 20. 5. 2021) (dále jen „Vyrozumění“), postupoval v souladu se správním řádem. Nelze očekávat, že v řízení bude pokračováno bezprostředně poté, co rozhodnutí o předběžné otázce nabyde právní moci. Doba nezbytně nutná není správním řádem definována a po doručení Rozsudku muselo dojít k novému právnímu posouzení a změně výše vracených finančních prostředků. SZIF tedy postupoval správně, když vydal Vyrozumění a následně prvostupňové rozhodnutí a nečekal, než bude rozhodnuto o dovolání (Rozsudek byl pravomocný). Domnívala-li se žalobkyně, že je SZIF nečinný, měla postupovat dle správního řádu. To však neučinila. Dle žalovaného nešlo o průtahy v řízení. Žalobkyně SZIF na jednu stranu vytýkala, že v řízení ihned nepokračoval a na druhou stranu požadovala přerušování řízení.

7. Ve vztahu k upřesnění předmětu řízení žalovaný uvedl, že vzhledem k pravomocnému Rozsudku musel SZIF konstatovat, že žalobkyně porušila kapitolu 3 bod k) obecné části Pravidel a postupoval správně, když upřesnil předmět správního řízení. Až na základě Rozsudku bylo najisto postaveno, že žalobkyně úmyslně podala SZIF nepravdivé prohlášení, a SZIF tedy musel rozšířit předmět řízení na celou částku dotace. Správní řád takový postup nevylučuje. V posuzované věci nešlo o řízení o přestupku, přičemž u ostatních řízení zahajovaných z moci úřední platí, že pokud by mělo být rozhodováno o dalších právech a povinnostech neuvedených v oznámení o zahájení řízení, musí správní orgán umožnit účastníkům řízení ve vztahu k této části předmětu řízení uplatnit procesní práva, což SZIF učinil.
8. Žalobkyně podepsala Dohodu, čímž souhlasila s Pravidly, v nichž je jasně uvedeno, že budou-li předloženy nepravdivé údaje, bude uplatněna 100 % sankce. K požadavku na uplatnění principu proporcionality žalovaný uvedl, že soudem byl potvrzen dotační podvod, což je tak zásadní, že pro individuální snížení výše sankce není dán prostor. Neoprávněně poskytnuté finanční prostředky musí SZIF vymáhat zpět, jinak by postupoval v rozporu s evropskými nařízeními. Není ani pravdou, že by pochybení nastalo jen v zanedbatelné části dotace. Žalovaný si neumí představit závažnější porušení Pravidel než dotační podvod. Vracení dotace v plné výši je v tomto případě zcela přiměřené. Obecně platí, že nikdo nemůže těžit ze svého protiprávního činu. Není-li žalobkyně schopna finanční prostředky ve stanovené lhůtě vrátit, může SZIF požádat o umožnění splátek.

II. Obsah žaloby

9. Žalobkyně v **prvním žalobním bodě** namítala, že se žalovaný nezabýval tím, zda bylo postupováno dle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení Rady (ES) č. 2988/95 (dále jen „Nařízení č. 2988/95“), tedy zda byla dodržena lhůta pro vydání prvostupňového rozhodnutí, která je stanovena na osm let a počítá se od okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo (předložení Žádosti, případně den proplacení dotace). Žalobkyně poukázala na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č.j. 5 Afs 4/2021 – 66 a uvedla, že správní řízení sice bylo několikrát přerušeno, to však nemůže mít za následek přerušování zmiňované osmileté lhůty, neboť nešlo o přerušování řízení dle Nařízení č. 2988/95. Z čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 plyne, že řízení o vrácení dotace je možné přerušit jen v případě, že je proti osobě, proti níž se vede správní řízení, zahájeno trestní řízení. Vzhledem k tomu, že proti žalobkyni trestní řízení vedeno nebylo, nelze přerušování řízení do běhu lhůty započít. Žalobkyně si je vědoma, že v trestněprávní rovině je možné přičítat k její tíži jednání starostky M. J., avšak muselo by se jednat o jednání s úmyslem získat pro žalobkyni prospěch. To však není zřejmé.

10. Obsahem **druhého žalobního bodu** je tvrzení žalobkyně, že správní orgány ignorovaly základní zásady správního řízení, především zásady rovného zacházení a zákazu libovůle. Správní řízení bylo několikrát přerušeno, přičemž zejména přerušování řízení z důvodu probíhajícího trestního řízení bylo porušením základních zásad správního řízení. Trestní řízení bylo vedeno vůči fyzickým osobám, nikoliv vůči žalobkyni. SZIF přesto nejen přerušil řízení, ale také společně s žalovaným vystavěl své závěry pouze na výsledcích trestních řízení, v nichž však nebylo vysloveno, že se žalobkyně dopustila dotačního podvodu. Trestní stíhání žalobkyně bylo pro neúčelnost odloženo, a SZIF tak porušil zásadu libovůle, když konstatoval, že se žalobkyně dotačního podvodu dopustila. Žalovaný toto pochybení ignoroval.
11. V **třetím žalobním bodě** žalobkyně namítala přílišnou prodlevu v pokračování řízení (půl roku od skončení trestního stíhání). V řízení mělo být pokračováno bez zbytečného odkladu.
12. Ve **čtvrtém žalobním bodě** žalobkyně tvrdila, že SZIF mimo zákonné a judikaturní meze měnil předmět správního řízení. Nejprve jej vymezil jako řízení o nesrovnalostech v položkovém rozpočtu, a následně, po několika přerušeních řízení, upřesnil předmět správního řízení tak, že má žalobkyně vrátit 100 % dotace. Nešlo o upřesnění, ale o zcela nové vymezení předmětu správního řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 10. 2013, č.j. 1 Afs 58/2009 – 541). V posuzované věci došlo k zásadní změně předmětu řízení, čímž došlo k zásahu do práv žalobkyně. Žalovaný také nijak neodůvodnil, proč by na posuzovanou věc nebylo možno namítaný rozsudek Nejvyššího správního soudu aplikovat.
13. V **pátém žalobním bodě** žalobkyně namítala nepřiměřenost sankce. Vrácení 100 % poskytnuté dotace je s ohledem na zjištěná pochybení neproporcionální, pochybení ve vyúčtování dotace bylo ve výši cca 200 000 Kč. Správní orgány postupovaly v rozporu s judikaturou, když pro zanedbatelné pochybení požadují vrácení celé dotace. Orgány veřejné moci by měly případy posuzovat individuálně a nerozhodovat na základě doslovného znění textu. Argumentace, že povinnost vrátit celou dotaci vychází z Pravidel, když se žalobkyně dopustila dotačního podvodu, je lichá, neboť neexistuje žádné rozhodnutí, kterým by byla žalobkyně uznána vinnou.

III. Vyjádření žalovaného

14. Žalovaný ve vyjádření k žalobě soudu navrhl, aby žalobu zamítl. K námitce prekluze práva uvedl, že prekluzivní lhůta činí 4 roky od okamžiku, kdy k nesrovnalosti došlo. K té došlo nejdříve podáním nepravdivé Žádosti dne 29. 11. 2012 a správní řízení bylo zahájeno před uplynutím prekluzivní lhůty 9. 5. 2016. Prekluzivní lhůta se přerušuje každým úkonem příslušného orgánu. SZIF žalobkyni doručil 21. 12. 2016 a 18. 2. 2019 usnesení o přerušení správního řízení, čímž vždy došlo k přerušení běhu prekluzivní lhůty. Prekluze nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku prekluzivní lhůty, aniž příslušný orgán uložil sankci, s výjimkou případů, kdy bylo řízení dle čl. 6 odst. 1 Nařízení 2988/95 pozastaveno. Argumentaci žalobkyně týkající se tohoto ustanovení označil žalovaný za účelovou a uvedl, že dané ustanovení hovoří o „dotyčné osobě“ a „stejných činech“, přičemž v posuzovaném případě se trestné činnosti dopustila starostka žalobkyně, případně též její zmocněnec. Skutečnost, zda ze strany fyzických osob šlo o jednání s úmyslem získat prospěch pro žalobkyni či nikoliv, není relevantní. Jednání starostky v řízení o poskytnutí dotace je přičitatelné obci. Skutečnost, že obec nemůže být trestně stíhána, neznamená, že protizákonné jednání nespáchala. Podle pravidel je tím, kdo odpovídá za administraci dotace a pravdivost údajů, žadatel (žalobkyně).

15. K tvrzenému porušení zákazu libovůle žalovaný uvedl, že správní orgány v rozhodnutích pouze konstatovaly, že žalobkyně, zastoupená starostkou pravomocně odsouzenou pro přečin dotačního podvodu, předložila nepravdivou dokumentaci, na jejímž základě byla dotace vyplacena.
16. Stran prodlev v řízení žalovaný uvedl, že doba nezbytně nutná pro pokračování v řízení není zákonem vymezena, a SZIF tedy neporušil zákonnou povinnost. Žalobkyně přitom sama dne 21. 6. 2021 podala návrh na přerušení řízení. Námitka uvedená ve třetím žalobním bodě je tedy účelová.
17. Ke čtvrtému žalobního bodu žalovaný uvedl, že SZIF postupoval správně, jestliže na základě Rozsudku upřesnil předmět správního řízení. Až na jeho základě bylo potvrzeno, že žalobkyně úmyslně podala nepravdivé prohlášení, a SZIF tedy musel rozšířit předmět řízení na celou částku dotace. Tento postup je běžný a v souladu se zákonem. K namítanému rozsudku Nejvyššího správního soudu žalovaný uvedl, že v posuzované věci nejde o přestupkové řízení. Žalobkyně měla upřesnění předmětu řízení očekávat.
18. Ve vztahu k pátému žalobnímu bodu pak žalovaný uvedl, že soudem potvrzený dotační podvod je tak zásadním pochybením, že není dán prostor pro individuální snížení sankce. Žalovaný postupoval v souladu s čl. 4 Nařízení č. 2988/95 a dalším nařízeními EU.

IV. Ústní jednání před soudem

19. Při ústním jednání před soudem setrvali účastníci řízení na svých procesních stanoviscích. Soud při jednání provedl na základě návrhu žalobkyně důkaz usnesením státního zástupce Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem ze dne 9. 6. 2022, č.j. 1 KZV 75/2021 – 97, jímž bylo ke stížnosti žalobkyně zrušeno usnesení policejního orgánu ze dne 21. 3. 2022, č.j. KRPU-30359-60/TČ-2021-040080-KL, kterým bylo zahájeno trestní stíhání žalobkyně a věc týkající se podezření ze spáchání přečinu dotačního podvodu dle § 212 odst. 1, 4 trestního zákoníku a přečinu poškození finančních zájmů Evropské unie dle § 260 odst. 1, 3 trestního zákoníku byla odložena, neboť trestní stíhání žalobkyně bylo shledáno neúčelným s ohledem na skutečnost, že o daném skutku již bylo rozhodnuto jiným orgánem a toto rozhodnutí lze považovat za postačující. Žádné další doplnění dokazování soud při ústním jednání neprováděl, neboť pro rozhodnutí ve věci samé postačoval obsah správního spisu.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

20. Městský soud v Praze na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je dle § 75 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vázán, přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumávání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
21. Soud vycházel především z následující právní úpravy:
22. Podle čl. 1 odst. 2 Nařízení č. 2988/95 “Nesrovnalostí” se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo formou neoprávněného výdaje.

23. Podle čl. 3 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 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 přerušení. 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.
24. Podle čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 aniž jsou dotčena správní opatření a sankce Společenství přijaté na základě odvětvových předpisů existujících ke dni vstupu tohoto nařízení v platnost, může být uložení peněžní sankce, jako je správní pokuta, pozastaveno rozhodnutím příslušného orgánu, bylo-li proti dotčené osobě zahájeno za stejné činy trestní řízení. Pozastavení správního řízení přerušuje běh promlčecí doby stanovené v článku 3.
25. Podle čl. 6 odst. 2 Nařízení č. 2988/95 nepokračuje-li trestní řízení, obnovuje se pozastavené správní řízení.
26. Podle čl. 6 odst. 3 Nařízení č. 2988/95 je-li trestní řízení ukončeno, obnovuje se pozastavené správní řízení, ledaže by to vylučovaly obecné právní zásady.
27. Podle § 11a odst. 3 zákona o SZIF, ve znění účinném do 31. 12. 2014 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.
28. Soud se předně zabýval tím, zda došlo k uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí dle Nařízení 2988/95, jak žalobkyně namítala v prvním žalobním bodě.
29. Prekluze je právní institut, který je upravován napříč odvětvími právního řádu a jehož hlavním účelem je zejména zajištění právní jistoty, ale sekundárně také ochrana povinného subjektu. Jejím předmětem může být jak majetkové právo, tak i možnost učinit určitý procesní úkon. Z širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají obsahové rozdíly; i přes tyto rozdíly je však možné vysledovat základní znaky, které jsou pro prekluzi společné a bez nichž by o prekluzi nebylo možno vůbec hovořit. Mezi tyto znaky lze nepochybně zařadit samotnou konstrukci prekluze, která je založena na dvou právních skutečnostech – uplynutí doby a neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je vždy také zánik samotného práva, přičemž s takto závažnými následky, které jsou s prekluzí spojeny, se pojí výše zmiňovaný logický důsledek – k prekluzi je orgán veřejné moci, tedy i soud, povinen přihlížet z úřední povinnosti.
30. Ke dni 29. 11. 2012 obsahoval zákon o SZIF v § 11a odst. 1 úpravu, podle které „*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*“ (srov. citované ustanovení zákona o SZIF ve znění účinném do 11. 2. 2008).

31. Je třeba zohlednit, že dotace byla žalobkyni poskytnuta z národních zdrojů i rozpočtu Evropské unie (dotaci kofinancovala Česká republika společně s Evropskou unií). Ostatně, také samotný zákon o SZIF obsahoval v době rozhodování o poskytnutí předmětné dotace v § 1 odst. 2 písm. a) ustanovení, podle něhož „*Fond v souladu s právními předpisy, právem Evropských společenství a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, rozhoduje o poskytnutí dotace a kontroluje plnění podmínek poskytnutí dotace*“. Bylo proto nutné zohlednit také evropskou úpravu, která vyplývá z přímo použitelných nařízení a kterou byly správní orgány v projednávané věci vázány. V oblasti zemědělství totiž členské státy svěřily Evropské unii část svých pravomocí a společně s ní uplatňují v této oblasti sdílenou pravomoc [viz čl. 4 odst. 2 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie]; Unie v této oblasti vymezuje a provádí společnou zemědělskou politiku (čl. 38 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie). Členské státy pak mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty, avšak svou pravomoc vykonávají pouze v tom rozsahu, v jakém ji Unie nevykonala, případně ji mohou opět vykonávat v rozsahu, v jakém se Unie rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat (čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie).
32. Jelikož byla žalobkyni poskytnuta dotace částečně ze zdrojů Evropské unie, uplatní se v nyní projednávané věci opakovaně zmiňované Nařízení č. 2988/95. Toto nařízení, které představuje horizontální předpis pro boj proti podvodům v členských státech, stanovuje pro účely ochrany finančních zájmů Evropské unie obecná pravidla týkající se kontrol, správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství (Evropské unie) (srov. čl. 1 odst. 1 Nařízení č. 2988/95). Nesrovnalostí ve smyslu tohoto nařízení se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství (Evropské unie) vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství (Evropské unie) nebo rozpočty Společenstvím (Evropskou unií) spravované, a to buď snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo právě formou neoprávněného výdaje (odst. 2 téhož čl. Nařízení č. 2988/95). Nesplnil-li tedy hospodářský subjekt podmínky dotace poskytnuté (i jen částečně) z unijních zdrojů, jedná se o neoprávněný výdaj, a tudíž nesrovnalost ve smyslu Nařízení č. 2988/95.
33. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 18. 3. 2022, č.j. 5 Afs 4/2021 -66: „Čl. 3 nařízení č. 2988/95, jak je zřejmé z jeho znění, v sobě zahrnuje úpravu několika prekluzivních lhůt. Byť toto nařízení označuje lhůty jako „promlčecí“, ze znění čl. 3 citovaného nařízení, jakož i z jeho teleologického výkladu nemá zdejší soud pochyb o tom, že jde o lhůty prekluzivní. Tento výklad potvrzuje také např. stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 8. 9. 2016 k věci C-584/15, Glencore Céréales France (viz body 24 až 26)“.
34. Pokud jde o prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci, tu stanovuje nařízení č. 2988/95 v čl. 3 odst. 1 ve čtvrtém pododstavci jako dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. Jde tedy o dvojnásobek čtyřleté lhůty pro zahájení řízení, nevyužily-li členské státy možnosti uplatňovat lhůtu delší, jak umožňuje odst. 3 čl. 3 citovaného nařízení.
35. K povaze lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci se Soudní dvůr EU (dále jen „SDEU“) vyjádřil v již citovaném rozsudku ve věci *Pfeifer & Langen II*, když uvedl, že „ze znění i systematiky čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 vyplývá, že toto ustanovení ve čtvrtém pododstavci stanoví absolutní limit pro promlčení stíhání nesrovnalosti, přičemž toto promlčení nastane nejpozději ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí

doby stanovené v prvním pododstavci téhož ustanovení, aniž příslušný orgán uložil sankci [rozhodl o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci], s výjimkou případů, kdy bylo správní řízení podle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení pozastaveno“.

36. Počátek prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí je nutné dle SDEU s ohledem na neexistenci zvláštních pravidel přímo ve čtvrtém pododstavci určit podle předchozích pododstavců (bod 65 rozsudku ve věci Pfeifer & Langen II); lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci tak stejně jako lhůta pro zahájení řízení běží od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti.
37. V témže rozsudku (věc Pfeifer & Langen II) odpovídal SDEU na otázku předkládajícího soudu (Vrchního správního soudu spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko), zda může být dvojnásobná prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí uvedená ve čtvrtém pododstavci čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 přerušena úkony příslušných orgánů podle třetího pododstavce téhož čl. Na tuto otázku Soudní dvůr EU znovu zdůraznil, že lhůta uvedená ve čtvrtém pododstavci představuje „*absolutní limit pro promlčení stíhání nesrovnalosti*“. S výjimkou případů, kdy bylo řízení o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci podle čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 pozastaveno, jak výslovně uvádí čtvrtý pododstavec, nepřerušují lhůtu uvedenou ve čtvrtém pododstavci žádné úkony.
38. Článek 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 pak jako jediný důvod pro pozastavení řízení, které má vliv na běh promlčecí (avšak svým charakterem prekluzivní) lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci ve smysl poslední věty čl. 3 odst. 1 Nařízení č. 2988/95, uvádí zahájení *trestního řízení* proti *dotyčné osobě* za *stejně trestné činy*. Z dotčeného ustanovení tedy vyplývá, že podmínkou pro to, aby byl pozastaven běh lhůty pro vydání rozhodnutí, jež, jak bylo shora konstatováno, je absolutním limitem pro promlčení (prekluzi) stíhání nesrovnalosti, je pouze zahájení trestního stíhání proti dotyčné osobě (tedy osobě, vůči níž je vedeno správní řízení o vrácení dotace) pro stejné trestné činy.
39. K zodpovězení otázky, zda právo na vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci prekludovalo, se soud musel zabývat několika otázkami: (1) kdy běh prekluzivní lhůty započal, (2) kdy uplynula lhůta pro vydání rozhodnutí o vrácení dotace a (3) zda došlo k pozastavení řízení v jeho průběhu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95.
40. Pokud jde o počátek běhu prekluzivní lhůty, s ohledem na shora uvedené je nutno konstatovat, že lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci běží stejně jako lhůta pro zahájení řízení od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. V posuzovaném případě došlo k nesrovnalosti nejpozději předložením Žádosti, k níž žalobkyně přiložila položkový rozpočet, který neodpovídal skutečnosti. K předložení Žádosti žalobkyní došlo 29. 11. 2012, a od tohoto momentu tedy počala běžet prekluzivní lhůta k zahájení řízení i lhůta pro vydání rozhodnutí.
41. Žalobkyně sice v žalobě nenamítala, že by došlo k uplynutí prekluzivní lhůty k zahájení řízení o povinnosti vrátit dotaci, vzhledem k povinnosti zkoumat prekluzi práva z úřední povinnosti se však soud zabýval také touto otázkou. S ohledem na počátek prekluzivní lhůty (29. 11. 2012) by čtyřletá prekluzivní lhůta pro zahájení řízení uplynula nejpozději 29. 11. 2016. Řízení o povinnosti vrátit dotaci bylo se žalobkyní zahájeno dne 9. 5. 2016, což znamená, že k prekluzi práva na zahájení řízení tedy v posuzovaném případě nedošlo.
42. Následně se soud zabýval pro věc stěžejní otázkou odpovídající námitce uplatněné v prvním žalobním bodě, a sice zda došlo k uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o

povinnosti vrátit dotaci. S ohledem na počátek jejího běhu dne 29. 11. 2012 a osmiletou lhůtu ve smyslu čl. 3 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 došlo k prekluzi práva nejpozději dne 29. 11. 2020. Jak bylo soudem konstatováno shora s odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu a SDEU, jediným úkonem, který běh předmětné prekluzivní lhůty pozastavuje, je v souladu s čl. 3 odst. 1 ve spojení s čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 zahájení trestního řízení proti dotyčné osobě pro totožné trestné činy. Soud má přitom s ohledem na vše výše uvedené za to, že předmětné pravidlo by se aplikovalo pouze v případě, že by bylo trestní řízení zahájeno proti žalobkyni. Je přitom nesporné, že k tomu v době před vydáním prvostupňového ani napadeného rozhodnutí nedošlo.

43. Žalovaný sice namítal, že s ohledem na zahájení trestního stíhání vůči starostce žalobkyně, která byla společně s dalšími osobami pravomocně odsouzena a její jednání je žalobkyni přičitatelné, k pozastavení řízení podle čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 došlo, přičemž obec nemůže být trestně stíhána, soud se však s touto argumentací žalovaného neztotožňuje. Trestní odpovědnost právnických osob je upravena zákonem č. 418/2011 Sb., o trestní odpovědnosti právnických osob, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o trestní odpovědnosti právnických osob“). Podle § 6 uvedeného zákona je sice odpovědnost některých právnických osob za trestné činy vyloučena, uvedená úprava se však vztahuje pouze na (a) Českou republiku a (b) územní samosprávné celky při výkonu veřejné moci. Žalobkyně je obcí a je tedy nepochybné, že je územně samosprávným celkem. Odpovědnost žalobkyně by však byla dle dotčeného ustanovení vyloučena pouze v případě, kdy by ke spáchání trestného činu došlo *při výkonu veřejné moci*. Podání žádosti o dotaci však výkonem veřejné moci není.
44. Tento závěr nepřímou potvrdil také Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku ze dne 18. 3. 2022, č.j. 5 Afs 4/2021 – 66, v němž při zkoumání aplikace čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 uvedl, že „*v projednávané věci je přitom nesporné, že proti stěžovateli nebylo zahájeno ohledně čerpání dotace na zalesnění zemědělské půdy kofinancované Českou republikou a Evropskou unií trestní stíhání; výjimka uvedená v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 tak na nyní projednávanou věc nedopadá*“. Stěžovatelkou ve věci posuzované Nejvyšším správním soudem přitom byla stejně jako v nyní posuzované věci obec, konkrétně obec Němčovice. Výjimka dle čl. 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 tedy v posuzované věci uplatněna být mohla, pakliže by bylo vůči žalobkyni zahájeno trestní stíhání. Trestní stíhání žalobkyně přitom, jak vyplynulo z usnesení státního zástupce Krajského státního zastupitelství v Ústí nad Labem ze dne 9. 6. 2022, č.j. 1 KZV 75/2021 – 97, skutečně zahájeno bylo. Stalo se tak na základě usnesení policejního orgánu ze dne 21. 3. 2022, č.j. KRPU-30359-60/TČ-2021-040080-KL, z čehož plyne, že k zahájení trestního stíhání žalobkyně došlo až po uplynutí prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. Tato skutečnost zároveň podporuje závěr soudu, že trestní stíhání žalobkyně bylo možné, a k pozastavení běhu předmětné prekluzivní lhůty ve smyslu čl. 3 odst. 1 a 6 odst. 1 Nařízení č. 2988/95 tak dojít mohlo (avšak v posuzované věci k tomu nedošlo).
45. S ohledem na skutečnost, že k vydání prvostupňového rozhodnutí došlo až dne 24. 8. 2021, přičemž osmiletá prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci uplynula nejpozději dne 29. 11. 2020, je nepochybné, že k vydání předmětného rozhodnutí došlo až po uplynutí prekluzivní lhůty. Rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tak byla vydána v rozporu se zákonem.
46. Ostatními žalobními body se již soud nezabýval, neboť s ohledem na prekluzi práva na vydání rozhodnutí o vrácení dotace by jejich řešení bylo nadbytečné. Výsledek jejich

posouzení, ať již by byl jakýkoliv, by totiž nemohl nic změnit na závěru o nezákonnosti napadeného rozhodnutí.

47. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Vzhledem k tomu, že došlo k zániku práva na vydání rozhodnutí o uložení povinnosti vrátit dotaci, přistoupil soud dle § 78 odst. 3 s. ř. s. též ke zrušení prvostupňového rozhodnutí. Soudem vysloveným právním názorem jsou správní orgány v dalším řízení vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
48. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Ve věci měla úspěch žalobkyně, která tak má právo na náhradu nákladů řízení. Náklady řízení vynaložené žalobkyní zahrnují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na její zastoupení advokátkou, které tvoří odměna za zastoupení a náhrada hotových výdajů. Výše odměny advokátky za zastupování se stanoví v souladu s § 35 odst. 2 s. ř. s. dle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Zástupkyni žalobkyně náleží odměna za tři úkony právní služby ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) a d) advokátního tarifu (převzetí a příprava zastoupení, sepsání žaloby a účast na jednání soudu) ve výši 3 100 Kč za každý úkon dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu. Vedle odměny přísluší zástupkyni žalobkyně též náhrada hotových výdajů v paušální výši 300 Kč za každý z úkonů právní služby dle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu, celkem tedy 900 Kč. Jelikož zástupkyně žalobkyně je plátcem daně z přidané hodnoty, patří k nákladům řízení též částka vypočtená s použitím odpovídající sazby daně (21 %) z odměny za zastupování a z náhrad, tedy z částky 10 200 Kč, ve výši 2 142 Kč (§ 57 odst. 2 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 vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 16. ledna 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.