



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Jaromíra Klepše a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně: **M. Š., IČO X.**
sídlem X.
zastoupena advokátem JUDr. Pavlem Šafářem
sídlem Na Příkopě 859/22, 110 00 Praha 1

proti

žalovanému: **Státní zemědělský intervenční fond**
sídlem Ve Smečkách 33, 110 00 Nové Město, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19.4.2023, čj. SZIF/2023/0309050,

takto:

- I. Výrok rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu ze dne 19. 4. 2023 č. j. SZIF/2023/0309050, v části, v které bylo rozhodnuto „*Odkladný účinek odvolání proti tomuto výroku se vylučuje*“, **se zrušuje**, a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen zaplatit** žalobkyni náhradu nákladů v řízení ve výši 11. 228 Kč ve lhůtě 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám zástupce žalobkyně JUDr. Pavla Šafáře, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

- III. Žalobkyni **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 1 000 Kč, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku z účtu Městského soudu v Praze k rukám JUDr. Pavla Šafáře, advokáta.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž byla žalobkyni uložena v **první části výroku** povinnost vrátit do 60 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí finanční prostředky ve výši 607.972,- Kč, které jí byly poskytnuty jako dotace v rámci Programu rozvoje venkova ČR v rámci operace 6.1.1 Zahájení činnosti mladých zemědělců, na účet Fondu a současně byl **druhou částí výroku** ve smyslu § 85 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „s.ř.“) vyloučen odkladný účinek odvolání.
2. Žaloba směřuje pouze do té části výroku, kterým byl vyloučen odkladný účinek rozhodnutí.

II. Napadené rozhodnutí

3. Žalovaný v napadeném rozhodnutí zrekapituloval průběh řízení před správním orgánem I. stupně.
4. Žalobkyni byla dotace vyplacena (formou první splátky) ve výši 607.972, - Kč dne 10. 04. 2017.
5. Dne 03. 12. 2020 byla u projektu zahájena neplánovaná kontrola, kterou bylo zjištěno porušení Pravidel, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace na projekty Programu rozvoje venkova ČR na období 2014-2020 pro 2. kolo příjmu žádostí č. j. 6612/2016-MZE-14113 (Obecná část) a 23932/2016-MZE-14112 (Specifická část) (dále také jen „Pravidla“) a proto jí byla stanovena žalobou napadeným rozhodnutím ze dne 19.4.2023, čj. SZIF/2023/0309050, povinnost vrátit vyplacené finanční prostředky.
6. K důvodům vyloučení odkladného účinku žalovaný uvedl pouze následující:

„Z důvodu veřejného zájmu spočívajícího v ochraně finančních zájmů EU dle čl. 59 nařízení 2021/2116 Fond v souladu s § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu vyloučil odkladný účinek podaného odvolání proti výroku tohoto rozhodnutí.

V návaznosti na čl. 59 nařízení 2021/2116 bylo v § 11a odst. 3 zákona stanoveno, že se lhůta pro vrácení dotace počítá od doručení rozhodnutí příjemci dotace. Dle § 11a odst. 4 zákona se úroky vypočítají za období od uplynutí platební lhůty uvedené v rozhodnutí, která je stanovena na 60 dnů. Tato lhůta pro vrácení poskytnutých finančních prostředků musí být, proto dodržena bez ohledu na případné podané odvolání.

Podle § 11a odst. 4 zákona v případě, že příjemce dotace nevrátí finanční prostředky ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí, je příjemce dotace povinen zaplatit penále, když výše penále činí 1 % denně z částky, kterou je příjemce dotace povinen vrátit, nejvýše však do výše této částky. Penále se počítá v souladu s § 11a odst. 4 zákona za období ode dne uplynutí platební lhůty

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

uvedené ve výroku tohoto rozhodnutí do dne vrácení předepsané částky na účet Fondu včetně nebo do dne nabytí právní moci rozhodnutí o započtení dlužné částky.“

Zákonný důvod pro vyloučení odkladného účinku odvolání tedy spatřoval žalovaný ve veřejném zájmu na ochraně finančních zájmů Evropské unie (EU). Vyloučení odkladného účinku odvolání vyžaduje také zákon č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (**zákon o SZIF**). Žalovaný odkázal na § 11a zákona o SZIF, dle něhož se lhůta k vrácení dotací počítá od doručení rozhodnutí příjemci, a dále na princip aplikační přednosti práva EU.

III. Žaloba

7. Žalobkyně v podané žalobě nepopírá, že ochrana finančních zájmů Evropské unie může být veřejným zájmem ve smyslu ustanovení § 85 odst. 1 písm. a) s.ř., nicméně tento veřejný zájem nedosahuje požadované intenzity naléhavého veřejného zájmu. Z nařízení Komise (EU) č. 809/2014 nijak neplyne, že by v posuzovaném případě bylo nutno vyloučit odkladný účinek odvolání. Žalobkyně proto namítá, že napadený výrok je nepřezkoumatelný, jelikož žalovaný své rozhodnutí o vyloučení odkladného úkonu dostatečně neodůvodnil, přičemž absentuje odůvodnění ve vztahu k existenci takových okolností, které zakládají naléhavý veřejný zájem a jakým způsobem je tento veřejný zájem ohrožován.
8. Žalobkyně dále uvádí, že kromě výše uvedeného chybí i část odůvodnění Rozhodnutí, která by odůvodňovala přiměřenost vyloučení odkladného účinku odvolání. Žalovaný v Rozhodnutí nijak nevysvětlil neurčitý právní pojem "naléhavosti", pouze konstatoval, že veřejný zájem spočívá v ochraně finančních zájmů EU, jak je uvedeno výše. Žalovaný v Rozhodnutí ani jiným způsobem neuvedl, proč právě finanční zájmy EU v této situaci podřadil pod neurčitý právní pojem veřejného zájmu. Zároveň žalovaný nijak nevysvětlil naléhavost tohoto veřejného zájmu, který by odůvodňoval využití § 85 odst. 2 písm. a) s.ř. Dle § 85 odst. 4 s.ř. musí vyloučení odkladného účinku odvolání žalovaný náležitě odůvodnit, což ve výše uvedeném případě nenastalo. Ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) s.ř. v sobě zahrnuje kombinaci správního uvážení spolu s neurčitým právním pojmem, přičemž neurčitý právní pojem je obsažen v sousloví "*naléhavý právní zájem*" a správní uvážení je vyjádřeno v části "*může vyloučit odkladný právní účinek odvolání*". Neurčitý právní pojem není zákonem nijak vymezen a správní orgán se nemůže omezit na pouhé podřazení určité skutečnosti pod tento neurčitý právní pojem, ale musí objasnit a vymezit jeho význam a následně jej aplikovat na konkrétní skutková zjištění v dotčeném případě. Až poté, co správní orgán podřadí danou skutečnost pod neurčitý právní pojem, může provést správní úvahu o možnosti vyloučení odkladného účinku. Obdobný závěr byl vysloven také v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8.2011, č.j. 5 As 47/2011-77. Žalobkyně dále odkazuje na závěry v rozsudku Městského soudu v Praze, č.j. 11 A 128/2019-66 vedeného v obdobné věci proti žalovanému (žalovaný taktéž rozhodoval o povinnosti vrátit finanční prostředky obdržené z dotace).
9. Žalobkyně v závěru uvedla, že žalovaný nesprávně interpretoval text zákona a v důsledku toho bez náležitého odůvodnění vyloučil odkladný účinek rozhodnutí, čímž Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

zkrátil žalobkyně na jejích právech, proto žalobkyně navrhl, aby soud výrok rozhodnutí žalovaného, kterým bylo rozhodnuto tak, že: "Odkladný účinek odvolání se vylučuje" se ruší.

IV. Vyjádření žalovaného

10. Žalovaný ve svém vyjádření navrhl, aby soud žalobu jako nepřipustnou odmítl, neboť součástí výroku v uvedeném rozhodnutí ze dne 19. 04. 2023, č. j. SZIF/2023/0309050 je také vyloučení odkladného účinku tohoto rozhodnutí a tato část je tak od zbylé části výroku neoddělitelná. Napadené rozhodnutí je rozhodnutím prvostupňovým (vydaným v souladu se správním řádem), přičemž proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 05. 05. 2023 odvolání, o kterém do dne vyhotovení tohoto stanoviska nebylo rozhodnuto odvolacím správním orgánem, tj. Ministerstvem zemědělství. Žaloba je tak vedena proti nepravomocnému rozhodnutí. Podle ustanovení § 5 zákona č. 150/2002 soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s.ř.s.“), se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv až po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. S ohledem na skutečnost, že Ministerstvo zemědělství jako odvolací orgán, doposud o odvolání žalobce proti rozhodnutí SZIF/2023/0309050 nerozhodlo, je žaloba nepřipustná (předčasná). Nicméně s ohledem na § 69 s.ř.s. bude v případě následně podané žaloby pasivně legitimováno Ministerstvo zemědělství, nikoliv Fond.
11. K návrhu žalobkyně, aby soud přiznal podané žalobě odkladný účinek uvádí, že ustanovení § 85 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád stanoví: „*Správní orgán může odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem*“ a ustanovení § 85 odst. 4 správního řádu dále stanoví: „*Vyloučení odkladného účinku odvolání musí být odůvodněno. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci; proti tomuto výroku se nelze odvolat.*“ Předpokladem přiznání odkladného účinku je současné splnění dvou podmínek. Prvním předpokladem je újma, kterou by pro žalobce znamenal výkon nebo jiné právní následky napadeného rozhodnutí. Druhým předpokladem je absence rozporu s důležitým veřejným zájmem, což v daném případě není splněno, neboť zpětné vymožení dotace, která byla poskytnuta žalobci, který ale porušil podmínky pro její poskytnutí, slouží k ochraně veřejného zájmu, mezi které patří ochrana finančních zájmu EU. V napadeném rozhodnutí SZIF/2023/0309050 žalovaný vyloučení odkladného účinku odůvodnil následovně: „*V souladu s § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu, Fond vyloučil odkladný účinek podaného odvolání proti výroku tohoto rozhodnutí z důvodu veřejného zájmu spočívajícího v ochraně finančních zájmů EU, které vyžadují stanovení platební lhůty 60 dnů pro vrácení neoprávněně poskytnuté platby od doručení samotného rozhodnutí a stanoví započetí běhu lhůty pro výpočet penále po uplynutí platební lhůty až do okamžiku vrácení nebo odečtení částky. Podle prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014, v platném znění, v případě, že příjemce dotace nevrátí finanční prostředky ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí, je povinen zaplatit penále v souladu s § 11a odst. 4 zákona, když výše penále činí 1 % denně z částky, kterou je příjemce dotace povinen vrátit, nejvýše však do výše této částky. Penále se počítá za období ode dne uplynutí platební lhůty uvedené ve výroku tohoto rozhodnutí do dne vrácení předepsané částky na účet Fondu včetně nebo do dne nabytí právní moci rozhodnutí o započtení dlužné částky.*“ Žalovaný má za to, že uvedené odůvodnění rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku odvolání je dostačující. Podle ustanovení čl. 7 (ve vyjádření nesprávně uvedeno čl. 2 – pozn. soudu) prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014, v platném znění, „*Úroky se vypočítají za období od uplynutí platební lhůty pro příjemce uvedené v inkasním příkazu, která nesmí být stanovena na více než 60 dnů, do okamžiku vrácení nebo odečtení částky.*“ Tato lhůta

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

pro vrácení poskytnutých finančních prostředků musí být, proto dodržena bez ohledu na případné podané odvolání, neboť uvedený předpis neuvádí žádnou výjimku, na základě, které by bylo možné tuto lhůtu prodloužit. Tato ustanovení mají jakožto ustanovení komunitárního práva přednost při aplikaci před vnitrostátními právními předpisy. Tato problematika střetu práva evropských společenství (resp. unijního práva) s právem vnitrostátním byla řešena Evropským soudním dvorem (např. v rozhodnutí Evropského soudního dvora *Costa v. ENEL*, 6/64) a to stanovením zásady aplikační přednosti práva Evropských společenství před národním právem. Evropský soudní dvůr, vycházející ze samostatnosti práva Evropských společenství jakožto právního řádu, která je podmíněna přenosem pravomocí z členských států na Evropská společenství, konstatoval, že by mj. bylo zpochybněním podstaty práva Evropských společenství a ohrožení cílů zakládacích smluv, kdyby členský stát mohl pozdější legislativou přijmout normy odporující právu Evropských společenství. Vzhledem k přímému účinku nařízení ES je zcela zřejmé, že správní orgán postupoval v souladu s nařízením.

12. Žalobce ani žalovaný se již ve věci dále nevyjádřili.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

13. Městský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání tohoto rozhodnutí městský soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť žalobce ani žalovaný s tímto postupem soudu nevyslovili nesouhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť soud shledal, že veškeré listiny potřebné pro posouzení a rozhodnutí věci jsou součástí správního spisu, jímž se dokazování neprovádí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117).
14. Vzhledem k naléhavosti věci, kdy již samotným vyloučením odkladného účinku rozhodnutí žalovaného je žalobkyně ohrožena povinností platby částky 607.972, -Kč, a současně žalobkyně tvrdila i doložila (v rámci návrhu na přiznání odkladného účinku žalobě), že nemá dostatek finančních prostředků na úhradu této částky, soud zařadil věc do přednostního režimu rozhodování. O návrhu na přiznání odkladného účinku, soud nerozhodoval, neboť ve lhůtě pro rozhodnutí o návrhu rozhodl o žalobě meritorně.
15. Městský soud se nejprve zabýval otázkou přípustnosti žaloby proti výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání. Vycházel především ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 7.9.2010, č.j. 7 As 26/2009-58, který v procesně shodné situaci dovodil, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání podle § 85 odst. 2 správního řádu je rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s.ř.s. Není, proto vyňat ze soudního přezkumu podle § 70 s. ř. s. Pouze pokud by výrok ve věci samé, k němuž je výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání akcesorický, neměl povahu rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s., byl by nepřipustným i soudní přezkum výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání. Tato situace ovšem v projednávané kauze nenastala. První část výroku napadeného rozhodnutí bezesporu naplňuje parametry rozhodnutí dle § 65 odst. 1 s. ř. s.
16. Dále za použití obecného testu pro zkoumání, zda má rozhodnutí předběžnou povahu (který formuloval Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 27.10.2009, č.j. 2 Afs 186/2006-54), dospěl soud k závěru, že výrok o vyloučení odkladného účinku nemá

předběžnou povahu a ani se jím neupravuje vedení řízení před správním orgánem, a není proto vyňato ze soudního přezkumu dle § 70 s.r.s.

17. Výrok, jímž správní orgán vyloučí odkladný účinek odvolání, posouvá vykonatelnost či jiné právní účinky rozhodnutí, jehož se týká. Z povahy výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání je zřejmé, že jakkoli má samostatný normativní obsah, zasahuje do práv či povinností účastníků řízení pouze ve spojení s „věcným“ výrokem prvostupňového rozhodnutí.
18. Účelem vyloučení odkladného účinku odvolání ve smyslu § 85 odst. 2 správního řádu je, aby správní orgány mohly ve výjimečných případech – navzdory obecnému suspenzivnímu účinku odvolání – učinit prvoinstanční rozhodnutí předběžně vykonatelným (§ 74 odst. 2 správního řádu). K omezení odkladného účinku dle § 85 odst. 2 správního řádu mohou přistoupit pouze z taxativně vyjmenovaných důvodů. Proti uvedenému výroku není přípustné odvolání (§ 85 odst. 4 věta druhá, část věty za středníkem, správního řádu). O vyloučení odkladného účinku odvolání tedy rozhoduje s konečnou platností v jednoinstančním řízení prvostupňový správní orgán. Jelikož jde o výjimku z pravidla, správní orgány by se měly uchýlovat k vyloučení odkladného účinku odvolání pouze ve výjimečných případech a tento mimořádný postup vždy opřít o kvalitní odůvodnění. Tímto postupem totiž popírají právo účastníka řízení, aby k jeho odvolání věc posoudil odvolací orgán dříve, než nastane vykonatelnost prvostupňového rozhodnutí. Skutečnost, že prvostupňový správní orgán nezákonně vyloučí odkladný účinek odvolání, se může negativně dotknout práv a povinností jednotlivce. Výjimečnost a mimořádnost vyloučení opravného prostředku ostatně podtrhl sám zákonodárce, jelikož v § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu podmínil použití tohoto procesního instrumentu mimo jiné požadavkem naléhavého veřejného zájmu. Pro vyloučení opravného prostředku nestačí *prostý* veřejný zájem. Zákon vyžaduje *kvalifikovaný* naléhavý veřejný zájem. Je povinností správního orgánu, aby při aplikaci neurčitých právních pojmů (jako je například naléhavý veřejný zájem) vymezil jejich obsah a řádně odůvodnil, proč zjištěný skutkový stav pod obsah neurčitého právního pojmu spadá či nikoliv (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 4. 2014, č. j. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, bod 15).
19. Městský soud dospěl k závěru, že v daném případě je napadený výrok rozhodnutí soudně přezkoumatelným, neboť mění časové účinky rozhodnutí prvního stupně takovým způsobem, který může závažně zasáhnout do práv či povinností dotčené osoby, a to s dlouhodobými či dokonce trvalými důsledky. Odvolací orgán nemá pravomoc se tímto výrokem zabývat, proto je vhodné zajistit soudní přezkum zákonnosti takto závažného rozhodnutí. Pouze soud může výrok o odkladném účinku přezkoumat a případně napravit jeho nezákonnost. Po případném rozhodnutí odvolacího orgánu o věcné části výroku sice nemá výrok o vyloučení odkladného účinku dále faktické účinky, což ale neznamená, že případné nezákonné rozhodnutí o vyloučení odkladného účinku nezasáhlo do práv a povinností účastníka řízení. Jak soud uvedl výše, výrok o vyloučení odkladného účinku by i po vydání rozhodnutí odvolacím orgánem stále trval a zrušením takového nezákonného rozhodnutí může být dotčeným osobám otevřena cesta k náhradě škody (na což upozorňuje také Nejvyšší správní soud ve výše uvedeném rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 7.9.2010, č.j. 7 As 26/2009-58).
20. Městský soud v Praze proto přezkoumal na základě žalobního návrhu výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání napadeného rozhodnutí z hlediska námitek v žalobě uvedených.

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

21. Žalobkyně předně namítala, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je nepřezkoumatelný.
22. Soud této námitce nemůže přisvědčit. Ponejprv je třeba rozlišit vadu nepřezkoumatelnosti od nezákonnosti správního aktu. Správní soudy nenahlíží na požadavek přezkoumatelnosti rozhodnutí formalisticky. Pokud jde o nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů rozhodnutí, soud rozhodnutí zruší pouze v nejzávažnějších případech, kdy vůbec nelze zjistit, na základě jakých důvodů správní orgán rozhodl. Jinými slovy, jde o situaci, kdy rozhodnutí objektivně neumožňuje přezkum dle žalobních bodů. Přezkoumatelnost rozhodnutí „*není hodnotou sama o sobě*“ (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016-123, č. 3668/2018 Sb. NSS, *Zdravé Ktišsko*, bod 30).
23. Soud konstatuje, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné. Žalovaný na s. 8 od posledního odstavce napadeného rozhodnutí, byť maximálně stručně, přece jen uvedl, proč ve věci vyloučil odkladný účinek odvolání, a proto lze jeho rozhodnutí považovat za přezkoumatelné.
24. Žalobkyně dále namítala, že ochrana finančních zájmů EU, jakkoliv může být veřejným zájmem, nedosahuje však intenzity naléhavého veřejného zájmu, když ke splnění podmínek § 85 odst. 2 písm. a) s.ř. se vyžaduje naléhavost, která v projednávaném případě není naplněna. Zároveň uvádí, že žalovaný nesplnil řádně svou povinnost odůvodnit vyloučení odkladného účinku.
25. Podle § 85 odst. 1 s. ř. nestanoví-li zákon jinak, má včas podané a přípustné odvolání odkladný účinek. V důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost, ani jiné právní účinky rozhodnutí.
26. Dle § 85 odst. 2 písm. a) s. ř. může správní orgán odkladný účinek odvolání vyloučit, jestliže to naléhavě vyžaduje veřejný zájem.
27. Dle § 85 odst. 3 s. ř. vyloučení odkladného účinku odvolání musí být odůvodněno. Výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání je součástí rozhodnutí ve věci; proti tomuto výroku se nelze odvolat.
28. Žalovaný spatřuje veřejný zájem, na němž založil výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání, v ochraně finančních zájmů EU dle čl. 59 nařízení 2021/2116 a tvrdí, že „*v návaznosti*“ na tento článek „*bylo v § 11a odst. 3 zákona o SZIF stanoveno, že se lhůta pro vrácení dotace počítá od doručení rozhodnutí příjemci dotace.*“ Dle § 11a odst. 4 zákona se úroky vypočítají za období od uplynutí platební lhůty uvedené v rozhodnutí, která je stanovena na 60 dnů. Na základě uvedeného žalovaný dovodil, že „*Tato lhůta pro vrácení poskytnutých finančních prostředků musí být, proto dodržena bez ohledu na případně podané odvolání.*“
29. Čl. 59 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116, ze dne 2.12.2021 (dále jen Nařízení), zní:

„Integrovaný systém jako součást správních systémů, které by měly být zavedeny pro provádění SZP, by měl zajistit, aby byly souhrnné údaje poskytnuté v rámci výročního vykazování výkonnosti spolehlivé a ověřitelné. S ohledem na význam řádně fungujícího integrovaného systému je nezbytné stanovit kvalitativní požadavky. Členské státy by měly provádět každoroční hodnocení kvality systému identifikace zemědělských pozemků, systému pro geoprostorové žádosti a systému monitorování ploch. Členské státy by měly rovněž řešit jakékoli nedostatky a na žádost Komise by měly vypracovat akční plán.“

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

Ustanovení § 11a zákona o SZIF zní:

(1) V případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie postupuje Fond podle přímo použitelného předpisu Evropské unie²²⁾ a podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.

(2) V případě neoprávněné platby dotace poskytnuté výhradně z národních zdrojů postupuje Fond podle tohoto zákona. Řízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději do 10 let ode dne jejího vyplacení.

(3) Lhůta pro vrácení dotace činí 60 dnů od doručení rozhodnutí Fondu příjemci dotace.

(4) V případě, kdy příjemce dotace nedodrží lhůtu stanovenou pro její vrácení, je povinen zaplatit Fondu penále ve výši 1 ‰ denně z částky dotace, kterou je povinen vrátit, nejvýše do výše této částky²³⁾. Fond zahájí řízení o povinnosti podle věty předchozí do 4 let ode dne vrácení neoprávněné platby dotace nebo jejího započtení podle odstavce 10, nejpozději však do 4 let ode dne, kdy penále dosáhlo částky dotace, kterou je příjemce povinen vrátit. V případě uzavření dohody o splátkách Fond sjedná s příjemcem dotace úrok z prodlení a další podmínky podle zvláštního právního předpisu¹⁴⁾; po dobu účinnosti dohody o splátkách se příjemci dotace neúčtuje penále.

30. Soud v obecné rovině souhlasí s žalovaným, že ochrana finančních zájmů EU, stejně jako tzv. rozpočtová kázeň, představují právem chráněné veřejné zájmy. Podle okolností konkrétního případu mohou tyto maximy reprezentovat i naléhavé veřejné zájmy dle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu. Z výše citovaného textu čl. 59 Nařízení však nijak nevyplývá povinnost, kterou z ní žalovaný dovozuje, konkrétně tedy, že u rozhodnutí o vrácení dotace by měl mít vyloučen odkladný účinek. Taková povinnost nevyplývá ani z textu ust. § 11a odst. 3 zákona o SZIF, neboť pouze stanovuje od kdy běží lhůta pro vrácení dotace.
31. Vyloučení odkladného účinku musí být s ohledem na znění § 85 odst. 2 písm. a) s. ř. zdůvodněno z hlediska jeho zákonných podmínek, to znamená, v čem správní orgán v dané skutkové situaci spatřuje naléhavý veřejný zájem, a především v čem spočívá jeho naléhavost. Žalovaný nedostál své povinnosti v konkrétní skutkové situaci posuzované kauzy jasně vysvětlit, proč je s ohledem na naléhavý právní zájem nezbytné odeprít odkladný účinek odvolání, nepostupoval tak v souladu se shora odkazovaným usnesením rozšířeného senátu NSS ve věci 8 As 37/2011, nepřihlédl ani k ustálené judikatuře NSS, dle níž neurčitý právní pojem nelze „*obsahově dostatečně přesně vymezit a jeho aplikace závisí na odborném posouzení v každém jednotlivém případě*“ (rozsudek ze dne 19. 7. 2004, č. j. 5 Azs 105/2004-72). Dle rozsudku NSS ze dne 30. 3. 2017, č. j. 10 As 252/2015-77, bod 17, pak měl postupovat obráceně, jelikož správní orgán musí „*nejprve obecně vymezit a vyložit neurčitý právní pojem, poté jej poměřit s konkrétním skutkovým stavem v dané věci a nakonec usoudit, zda tento skutkový stav je podřaditelný pod neurčitý právní pojem*“. Ustanovení § 85 odst. 2 písm. a) s.ř. v sobě totiž zahrnuje kombinaci správního uvážení spolu s neurčitým právním pojmem. Neurčitý právní pojem zde představuje „naléhavý právní zájem“ a správní uvážení je vyjádřené „může vyloučit odkladný právní účinek odvolání“. Neurčitý právní pojem není zákonem nijak vymezen a správní orgán se nemůže omezit na pouhé podřazení určité skutečnosti pod tento neurčitý právní pojem, ale musí objasnit a vymezit jeho význam a následně jej aplikovat na konkrétní skutková zjištění v dotčeném případě. Až poté, co správní orgán podřadí danou skutečnost pod neurčitý právní pojem, může provést správní úvahu o možnosti vyloučení odkladného účinku. Obdobný závěr vysloven také v rozsudku

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8.2011, č.j. 5 As 47/2011-77. Soudní přezkum správního uvážení správního orgánu je velmi limitován, neboť soud může zkoumat pouze to, zda správní orgán nepřekročil zákonem stanovené meze tohoto uvážení, či zda je nezneužil (např. srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 Azs 47/2003–48).

32. Žalovaný spatřuje veřejný zájem, jak je uvedeno v žalobou napadeném rozhodnutí v ochraně finančních zájmů EU, které vyžadují stanovení platební lhůty pro vrácení neoprávněně poskytnuté platby v délce 60 dnů, přičemž lhůta běží od doručení samotného rozhodnutí a pokud příjemce dotace nevrátí finanční prostředky ve lhůtě 60 dnů ode dne doručení rozhodnutí, je povinen zaplatit penále ve výši 1‰ denně z částky, kterou je příjemce povinen vrátit.
33. Soud konstatuje, že žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevysvětlil neurčitý právní pojem, pouze konstatoval, že veřejný zájem spočívá v ochraně finančních zájmů EU. Žalovaný v rozhodnutí ani jiným způsobem neuvedl, proč právě finanční zájmy EU v této situaci podřadil pod neurčitý právní pojem veřejného zájmu. Zároveň žalovaný nijak nevysvětlil takovou naléhavost tohoto veřejného zájmu, který by odůvodňoval využití § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu. Soud i s odkazem na závěry v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 12.8.2011, č.j.5 As 47/2011-77 konstatuje, že požadavek naléhavého veřejného zájmu nelze absolutizovat a upustit při jeho zvažování od zohlednění zásady proporcionality. Odůvodňuje-li žalovaný vyloučení odkladného účinku pouze konstatováním, že v prováděcím nařízení Komise je stanovena lhůta 60 dnů, po jejímž uplynutí je příjemce dotace povinen plnit penále, přitom z této skutečnosti dovodil naléhavý veřejný záměr, není dle soudu takovéto odůvodnění dostatečné. Z povahy věci lze zřejmě dovodit, že je ve veřejném zájmu, aby byly ve stanovené lhůtě vráceny neoprávněně poskytnuté platby, ale prostý veřejný zájem není důvodem pro tak závažný krok, jako je vyloučení odkladného účinku odvolání. Při aplikaci § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu se vyžaduje naléhavost veřejného zájmu, tzn. nějaké přímé ohrožení veřejného zájmu, které by mohlo způsobit škodlivé následky, kterým se předejde právě vyloučením odkladného účinku. S ohledem na skutečnost, že žalovaný v rozhodnutí nijak nevyložil neurčitý právní pojem, opomenul při jeho aplikaci právě prvek naléhavosti, který nijak teoreticky nevysvětlil, ani ho v daném skutkovém stavu nenalezl. Z textu odůvodnění rozhodnutí žalovaného městskému soudu nevyplývá naléhavost veřejného zájmu, kdy i s ohledem na vznik penále si lze představit situaci, že při vyloučení odkladného účinku vznikne větší újma příjemci dotace než finančním zájmům EU.
34. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na čl. 7 odst. 2 nařízení č. 809/2014, podle něhož platí, že *„úroky se vypočítají za období od uplynutí platební lhůty pro příjemce uvedené v inkasním příkazu, která nesmí být stanovena na více než 60 dnů, do okamžiku vrácení nebo odečtení částky“* a dále na čl. 27 odst. 1 nařízení č. 908/2014, které *in fine* stanoví, že *„platební lhůta nesmí být delší než 60 dnů od vydání inkasního příkazu“*. Tato ustanovení určují platební lhůtu 60 dnů pro vrácení neoprávněně poskytnuté platby (slovy nařízení inkasního příkazu) a současně upravují počátek běhu lhůty pro výpočet penále po uplynutí platební lhůty. Není neobvyklé, že právo EU operuje s odlišnými pojmy než vnitrostátní právní předpisy. Povinností orgánů aplikujících právo, tedy i soudů, je za použití uznávaných výkladových metod vyložit text právních předpisů s respektem k jejich účelu. Při aplikaci práva EU je pak třeba postupovat v souladu se specifiky tohoto právního režimu, mezi něž náleží aplikační přednost a přímý účinek práva EU, a též povinnost provést tzv. eurokonformní výklad. Ve veřejném právu pak obecně platí princip, že v pochybnostech o výkladu je namístě Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.

upřednostnit výklad příznivější pro jednotlivce, v tomto případě adresáta veřejné správy. Výše uvedené teze se v projednávaném případě projevují tak, že obě (přímo aplikovatelná) nařízení hovoří o *inkasním příkazu*. Nařízení vážou šedesátidenní platební lhůtu k vracení částky dotace na *vydání* rozhodnutí (inkasního příkazu). Z nařízení ovšem nevyplývá, že by *vydáním* bylo nutné rozumět vydání prvostupňového, nepravomocného rozhodnutí bez možnosti odložit výkon tohoto rozhodnutí. Jakkoliv soud uznává, že i tento výklad je teoreticky možný, bez výslovné úpravy v právu EU či v zákoně se k němu nelze přiklonit. Pokud by evropský zákonodárce zamýšlel v těchto věcech vyloučit vnitrostátní opravné prostředky či odkladný účinek těchto opravných prostředků, jistě by tak jasným a zřetelným způsobem učinil. Z těchto ustanovení nelze mechanicky a bez dalšího vysvětlení – a to navzdory specifickým účinkům práva EU – dovodit naléhavý veřejný zájem k vyloučení odkladného účinku odvolání dle § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu. Žalovaný si tedy nepočínal dostatečně šetrně k právům a oprávněným zájmům žalobkyně. V pochybnostech měl postupovat v její prospěch. Povinnost členských států efektivně vymáhat neoprávněně získané dotace lze jistě realizovat i v souladu se zákonem, po provedení odvolacího řízení a nabytí právní moci rozhodnutí. Právě takový přístup šetří nejen procesní, ale i hmotná práva příjemců dotací.

VI. Závěr a náklady řízení

35. Ze shora uvedených důvodů soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Žalovaný pro účely napadeného rozhodnutí použil procesní instrument, jehož aplikace je podmíněna výkladem neurčitého právního pojmu. Avšak žalovaný v rozhodnutí nijak tento neurčitý právní pojem nevyložil, opomenul při jeho aplikaci právě prvek naléhavosti, který nijak teoreticky nevysvětlil, ani ho v daném skutkovém stavu nezjišťoval. Proto soud jeho rozhodnutí v části výroku o vyloučení odkladného účinku odvolání zrušil pro nezákonnost (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a vrátil mu věc k dalšímu řízení. V něm bude vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
36. Podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů ten účastník, který byl v řízení úspěšný. Tím je v nyní projednávané věci žalobkyně, jejíž náklady tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a dále odměna advokáta za dva úkony právní služby podle § 11 odst. 1 písm. a), d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), tedy příprava a převzetí právního zastoupení a podání žaloby. Podle § 7 bodu 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, činí výše odměny za jeden úkon právní služby 3 100 Kč (2 x 3 100 Kč = 6 200 Kč). Náhrada hotových výdajů pak dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu tvoří 300 Kč za každý úkon (2 x 300 Kč = 600 Kč). Odměna advokáta tak činí 6 800 Kč a DPH ve výši 21 %, celkem tedy 8 228 Kč. Spolu se soudním poplatkem ve výši 3 000 Kč za podanou žalobu tedy žalobkyni na náhradě nákladů řízení náleží 11 228 Kč.
37. Vzhledem k tomu, že o návrhu na přiznání odkladného účinku nebylo soudem rozhodováno, dle výroku III. rozsudku se vrací příslušná část zaplaceného soudního poplatku ve výši 1 000,-Kč, žalobkyni prostřednictvím jejího právního zástupce.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno

zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. 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). Případně-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.

V Praze dne 19. června 2023

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

Shodu s prvopisem potvrzuje M. V.