



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **Agropo, spol. s r.o.**, se sídlem Veleliby 3, Dvory, zast. Mgr. Ing. Václavem Králem, advokátem se sídlem Mánesova 808/22, Hradec Králové, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2023, čj. MZE-1294/2023-14141, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 18. 9. 2024, čj. MZE-66148/2024-14141, to ve znění opravného rozhodnutí ze dne 26. 9. 2024, čj. MZE-67014/2024-14141, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 12. 2024, čj. 17 A 4/2024-64,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne ze dne 2. 12. 2024, čj. 17 A 4/2024-64, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Státní zemědělský intervenční fond (správní orgán prvního stupně) uložil žalobkyni povinnost vrátit dotace, resp. jejich části za jednotlivé roky a dotační tituly, a to do 60 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Vyloučil přitom odkladný účinek odvolání proti těmto rozhodnutím, a to s odkazem na § 85 odst. 2 písm. a) správního řádu a ochranu finančních zájmů EU. Proti těmto rozhodnutím se žalobkyně odvolala. Žalovaný nejprve v průběhu řízení o odvolání přistoupil k přezkumu napadených rozhodnutí postupem podle § 95 odst. 1 správního řádu a rozhodnutím ze dne 18. 10. 2021, čj. MZE-31453/2021-14141, zrušil části výroků, které se týkaly vyloučení odkladného účinku odvolání proti nim. Současně stanovil účinky tohoto rozhodnutí od právních účinků přezkoumávaných rozhodnutí. Navazujícími rozhodnutími (již v rámci samotného odvolacího řízení) však potvrdil povinnost vrácení dotací.

[2] Správní orgán prvního stupně pak rozhodnutími ze dne 17. 10. 2022 uložil žalobkyni povinnost zaplatit penále kvůli opožděnému vrácení částí dotací, a to za období od 12. 6. 2021 (den následující po marném uplynutí lhůty pro vrácení dotace) do 25. 5. 2022 (den vrácení dlužné částky). Proti rozhodnutím se žalobkyně odvolala a žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) odvolání zamítl a prvostupňová rozhodnutí potvrdil (opravným rozhodnutím ze dne 18. 9. 2024 opravil chybu v označení jednoho z prvostupňových rozhodnutí a opravným rozhodnutím ze dne 26. 9. 2024 následně opravil chybu, která spočívala v nesprávně uvedeném datu opravovaného napadeného rozhodnutí).

[3] Žalobkyně proti napadenému rozhodnutí podala žalobu k Městskému soudu v Praze, který jí s odkazem na svoji předchozí rozhodovací praxi vyhověl a napadené rozhodnutí ve znění opravných rozhodnutí zrušil. Podle městského soudu je pro počátek běhu lhůty pro vrácení dotace rozhodující až nabytí právní moci rozhodnutí o odvolání. I na počátek běhu této lhůty je totiž nutno vztáhnout odkladný účinek, pokud není vyloučen. V nynějším případě prvostupňový správní orgán při stanovení počátku běhu lhůty vycházel z předpokladu, že podání odvolání nemá vůči počátku běhu lhůty pro vrácení dotace odkladný účinek. Takový postup je však nezákonný. Správní orgány k odkladnému účinku odvolání proti rozhodnutí o vrácení dotace musí přihlídnout, a to i v případě stanovení počátku období, za které lze uložit povinnost zaplatit penále podle § 11a odst. 4 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu. Evropské právo zde nelze přímo aplikovat namísto vnitrostátní úpravy. Za inkasní příkaz ve smyslu evropského práva je třeba považovat až rozhodnutí odvolacího orgánu.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, a to s odkazem na § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pro případ, že Nejvyšší správní soud nepoloží předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, stěžovatel navrhl, aby zrušil rozsudek městského soudu.

[5] **Stěžovatel** namítá, že lhůta pro vrácení dotace běží od doručení rozhodnutí o uložení povinnosti vrátit neoprávněně poskytnuté finanční prostředky (§ 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu). Na běh této lhůty nemá vliv, že výrok o vyloučení odkladného účinku odvolání stěžovatel zrušil. Na podporu toho odkazuje na prováděcí nařízení Komise (EU) č. 932/2012, které zavedlo unijní pravidlo, podle něhož se *úroky vypočítají za období od platební lhůty pro zemědělce uvedené v inkasním příkazu, která nesmí být stanovena na více než 60 dnů, do okamžiku vrácení nebo odečtení částky*. To bylo převzato do čl. 7 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 809/2014, a čl. 27 prováděcího nařízení Komise (EU) č. 908/2014, byť pojem „inkasního příkazu“ blíže nevymezují a ani nestanoví bližší pravidla pro jeho vydávání. Adaptace unijních ustanovení pak byla provedena zákonem č. 179/2014 Sb., který novelizoval § 11a zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. I z důvodové zprávy vyplývá, že se lhůta pro vrácení dotace počítá ode dne doručení prvoinstančního rozhodnutí, nikoliv od právní moci rozhodnutí o odvolání. Výklad městského soudu je navíc v rozporu s principem efektivity evropského práva (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU). Cíl unijní úpravy spočívá též v povinnosti účinné ochrany finančních zájmů EU.

pokračování

[6] Městský soud zaměnil platební lhůtu pro vrácení dotace s vykonatelností rozhodnutí o vrácení dotace. Počátek běhu lhůty pro vrácení dotace je stanoven v § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu a závisí na dni doručení rozhodnutí. Rozhodný okamžik, od kdy se počítá penále, je přitom vázaný na lhůtu pro vrácení dotace (§ 11a odst. 4 téhož zákona). V dané věci v rozhodnutí správní orgán prvního stupně nestanovil lhůtu odlišnou od zákona. Odkladným (suspenzivním) účinkem odvolání tedy není narušení účinek výroku o běhu platební lhůty pro vrácení dotace; pouze odepírá možnost nuceného výkonu tohoto výroku (zrušení výroku o odkladném účinku odvolání neodkládá běh platební lhůty, ale pouze ruší možnost předběžně vykonávat nepravomocné rozhodnutí o vrácení dotace).

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že prováděcí nařízení č. 809/2014 nijak nestanovuje bližší úpravu inkasního příkazu ani počátek běhu lhůty, proto je potřeba jej vykládat v souladu s účelem a povahou nařízení a se základními zásadami správního řízení. Samotné nařízení odkazuje na povinnost zajistit uplatňování zásady dobré víry pro případ vymáhání neoprávněně vyplacených částek. Je proto nutné zvolit výklad, který dodržuje platné zásady a normy správního řízení, pokud jde o otázku právní moci, vykonatelnosti a dvojinstančnosti správního řízení. Z § 85 správního řádu vyplývá, že v důsledku odkladného účinku odvolání nenastává právní moc, vykonatelnost ani jiné právní účinky rozhodnutí. Pokud tedy nepravomocné rozhodnutí o vrácení dotace nezakládá povinnost vrátit dotace ve stanovené lhůtě, nemůže zakládat ani počátek běhu lhůty pro vrácení dotace, a tím spíše tedy nemůže zakládat počáteční datum pro počítání penále. Správní orgán by sice nemohl aktivně vratku dotace před právní mocí vymáhat, ale účastníka řízení by stejně tížila povinnost hradit penále a k vrácení dotace by byl fakticky tímto výkladem i nucen. Žalovaný zde navíc nedodržel lhůtu stanovenou správním řádem pro vydání rozhodnutí, ačkoliv k jejímu prodloužení nebyl žádný důvod.

[8] Z čl. 28 prováděcího nařízení č. 908/2014 (ve spojení s odstavcem 24 jeho úvodu) vyplývá, že pohledávka na vrácení dotace musí být před započtením zjištěna v souladu s vnitrostátním právem. Prováděcí nařízení č. 908/2014 a č. 809/2014 sice byla v mezidobí zrušena, ale ani z nové právní úpravy nevyplývá výklad, který učinil žalovaný. Právní úprava sankcí a způsobu vymáhání je ponechána na vnitrostátní úrovni. Žalobkyně nepovažuje za vhodné pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU, protože komunitárním právem povaha inkasního příkazu řešena vůbec není.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

[11] Stěžovatel v rámci závěrečného návrhu v kasační stížnosti předně nastoluje možnost položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU. V tomto ohledu je třeba nicméně zdůraznit, že jednou z klíčových součástí aplikace práva EU je zásada procesní autonomie členských států. Z té plyne, že tam, kde Unie přijala pouze hmotně právní či pouze částečnou právní úpravu, jsou procesní ošetření a způsob vynucování této úpravy ponechány na členských státech (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 16. 12. 1976 ve věci 33/76, *Rewe-*

Zentralfinanz, ze dne 13. 3. 2007 ve věci C-432/05, *Unibet*, ze dne 7. 6. 2007 ve věci C-222/05 až C-225/05, *van der Weerd a další*, ze dne 12. 2. 2008 ve věci C-2/06, *Kempter*, či ze dne 8. 7. 2010 ve věci C-246/09, *Bulicke*). Za situace, kdy procesní úprava na unijní úrovni chybí, je namístě uplatnění právě této zásady a dovození procesních otázek z vnitrostátních předpisů.

[12] Nejvyšší správní soud se proto předně zabýval tím, jestli je unijním právem řešena sporná otázka, která spočívá v tom, zda se odkladný účinek odvolání proti rozhodnutí o vrácení dotace vztahuje i na běh platební lhůty pro vrácení dotace. Pokud by tato otázka unijním právem EU řešena byla, pak by výklad příslušel Soudnímu dvoru EU, a bylo by tedy (s ohledem na chybějící judikaturu k této otázce) zpravidla namístě položit předběžnou otázku. Pokud však nikoliv, jedná se o otázku vnitrostátního práva, jejíž zodpovězení přísluší v souladu se shora zmíněnou zásadou právě Nejvyššímu správnímu soudu.

[13] Podle § 11a odst. 1 zákona o Státním zemědělské intervenčním fondu postupuje prvostupňový správní orgán *v případě neoprávněné platby dotace kryté zcela nebo zčásti prostředky z rozpočtu Evropské unie podle přímo použitelného předpisu Evropské unie*. Relevantními evropskými předpisy pro nyní projednávanou věc (napadené rozhodnutí se o ně opírá) jsou nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, a především shora již zmíněná prováděcí nařízení č. 809/2014 (k nařízení č. 1306/2013) a č. 908/2014 (taktéž k nařízení č. 1306/2013). Pro úplnost lze dodat, že novější úprava [tedy nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2115, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2116 a prováděcí nařízení Komise (EU) 2022/128] se v nyní projednávané věci nepoužijí.

[14] Obě zmíněná prováděcí nařízení (č. 908/2014 a č. 809/2014) obsahují úpravu lhůty k platbě úroků. Zatímco prováděcí nařízení č. 908/2014 specifikuje především pravomoci správních orgánů členských států při vymáhání neoprávněných dotací, prováděcí nařízení č. 809/2014 se převážně věnuje tomu, jaké povinnosti mají členské státy vůči žadatelům o dotace a jaké všechny informace jim mají zajistit. Podle čl. 27 odst. 1 prováděcího nařízení č. 908/2014 *nestanoví-li předpisy z jednotlivých odvětví zemědělství jinak, úroky ... se vypočítají za období mezi okamžikem uplynutí platební lhůty pro příjemce uvedené v inkasním příkazu a datem vrácení nebo odečtení částky. Platební lhůta nesmí být delší než 60 dnů od vydání inkasního příkazu*. Podle čl. 7 odst. 2 prováděcího nařízení č. 809/2014 se pak *úroky ... 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* (zvýraznění provedl NSS). Ačkoliv se textace citovaných ustanovení v obou prováděcích nařízeních liší, vzájemně si neodporují a lze z nich dovozovat obdobné právní pravidlo. Jak však především správně poznamenává sám stěžovatel, citovaná prováděcí nařízení pojem „inkasního příkazu“ blíže nevymezují a ani nestanoví bližší pravidla pro jeho vydávání. To platí pro nařízení č. 1306/2013 (které je zmíněnými nařízeními provedeno) i nařízení č. 1307/2013.

[15] Byť tedy použita prováděcí nařízení upravují maximální lhůtu, kterou má stanovit příslušný orgán v rozhodnutí o vrácení dotace, nijak z nich nevyplývají procesní podrobnosti týkající se samotného postupu při rozhodování o vratce či pro případ pozdního vrácení dotace (např. právě otázky omezení dvojinstančnosti správního řízení či vyloučení odkladného účinku opravného prostředku ve vztahu k platební lhůtě pro vrácení dotace). V souladu se shora zdůrazněnou zásadou procesní autonomie členských států tedy Nejvyšší

pokračování

správní soud shledal, že předestřená sporná otázka v nyní projednávané věci je otázkou vnitrostátního práva. Nepřistoupil tak k položení předběžné otázky Soudnímu dvoru EU, nýbrž k výkladu vnitrostátní právní úpravy. Ostatně ani sám stěžovatel neuvedl konkrétní znění (zaměření) otázky, kterou by Nejvyšší správní soud měl Soudnímu dvoru EU předložit a v řízení před městským soudem ani neuváděl, že by některá ze sporných otázek vyžadovala výklad ze strany Soudního dvora EU.

[16] Nejvyšší správní soud se proto sám zabýval tím, zda podané odvolání, jemuž svědčí odkladný účinek, pozastavuje též účinek části výroku rozhodnutí o běhu platební lhůty pro vrácení dotace. Podle stěžovatele tomu tak není, a proto (navzdory podanému odvolání) vypočetl penále za období, které započalo 60 dní po doručení prvostupňového rozhodnutí. Lze dodat, že městský soud, jehož závěr stěžovatel rozporuje, odkázal v této souvislosti na svoji dřívější judikaturu (rozsudky ze dne 22. 2. 2023 čj. 14 A 19/2022-35, ze dne 19. 6. 2023, čj. 10 A 83/2023-43, a ze dne 26. 10. 2023, čj. 15 A 19/2022-85). Tyto rozsudky však u Nejvyššího správního soudu napadeny nebyly a zmíněná otázka doposud nebyla u tohoto soudu řešena.

[17] Relevantní vnitrostátní právní úpravu pro posouzení nyní projednávané věci představuje především již zmiňovaný § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Z tohoto ustanovení (ve znění rozhodném pro projednávanou věc, tedy účinném do 31. 12. 2022) plynulo, že *lhůta pro vrácení dotace se počítá od doručení rozhodnutí Fondu příjemci dotace*. Ustanovení § 11a odst. 4 věta první téhož zákona pak stanoví, že *v případě, kdy příjemce dotace nedodrží lhůtu stanovenou pro její vrácení, je povinen zaplatit Fondu penále ve výši 1 %o denně z částky dotace, kterou je povinen vrátit, nejvýše do výše této částky*. Zákon výslovně neupravuje otázku přiznání či vyloučení odkladného účinku případně podaného odvolání, a to ať už ve vztahu k samotné povinnosti dotaci vrátit (vyplývající z § 11a odst. 1 až 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu), nebo související povinnosti platit penále v případě nedodržení lhůty pro vrácení (dle § 11a odst. 4 daného zákona).

[18] Městský soud v napadeném rozsudku dovodil, že odvolání proti rozhodnutí o vrácení dotace odkládá počátek běhu lhůty pro vrácení dotace, což musí být zohledněno i při výpočtu případného penále za její opožděné vrácení. Stěžovatel v reakci na to především zdůrazňuje samotné znění shora citovaného § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu a odkazuje i na důvodovou zprávu k zákonu č. 179/2014 Sb., která do tohoto ustanovení zavedla citované pravidlo o běhu (počítání) lhůty *od doručení rozhodnutí Fondu*. Jeho argumentace tedy předně míří na výklad jazykový a v návaznosti na to zdůrazňuje i historický záměr zákonodárce. Této argumentaci stěžovatele je třeba přisvědčit.

[19] Nejvyšší správní soud ke sporné otázce výkladu shora citovaného § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu předně zdůrazňuje základní výkladové pravidlo stvrzené i judikaturou Ústavního soudu, podle něhož „*v případě aplikace právního ustanovení nutno prvotně vycházet z jeho doslovného znění. Pouze za podmínky jeho nejasnosti a nesrozumitelnosti (umožňující např. více interpretací), jakož i rozporu doslovného znění daného ustanovení s jeho smyslem a účelem, o jejichž jednoznačnosti a výlučnosti není jakákoli pochybnost, lze upřednostnit výklad e ratione legis před výkladem jazykovým*“ (stanovisko pléna ze dne 21. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS-st. 1/96). Jinak řečeno, i v případě nyní projednávané věci a zde použitého ustanovení zákona je třeba na prvním místě vycházet z jeho textu. Pouze

tehdy, pokud by ten byl nejasný či nesrozumitelný, resp. jeho doslovné znění by bylo rozporné se smyslem vykládané právní úpravy, je namístě zabývat se dalšími výkladovými metodami.

[20] Ze samotného textu shora citovaného zákonného ustanovení je podle Nejvyššího správního soudu nutno jednoznačně dovodit, že lhůta pro vrácení dotace běží vždy již od doručení prvostupňového rozhodnutí. Citované ustanovení z hlediska své jazykové formulace nepředpokládá, že by se lhůta mohla odvíjet od jiného okamžiku. Jinak řečeno, za užití jazykového výkladu ze znění daného ustanovení jednoznačně plyne, od kdy lhůta pro vrácení dotace běží (*se počítá*). Tímto okamžikem je doručení prvostupňového rozhodnutí (*rozhodnutí Fondu*), a to vždy (tedy bez ohledu na případně podané odvolání). Okamžik doručení prvostupňového rozhodnutí příjemci je jako rozhodný pro běh lhůty pro vrácení dotace jednoznačně určen. Právní moc rozhodnutí (od níž počítá lhůtu městský soud) je institutem odlišným (oba okamžiky jsou z hlediska povahy zmíněných institutů nezaměnitelné). V návaznosti na výše uvedené je tedy třeba přisvědčit výkladu předestřenému stěžovatelem, podle něhož § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu již s ohledem na svůj text vylučuje odkladný účinek podaného odvolání ve vztahu k běhu lhůty pro vrácení dotace. Přestože odkladný účinek ve vztahu k běhu této lhůty není v zákoně upraven (vyloučen) výslovně, je zjevné, že k jeho vyloučení dochází nepřímou (implicitně). Přestože si je Nejvyšší správní soud vědom obecného zakotvení odkladného účinku podaného odvolání (viz § 85 odst. 1 správního řádu), v nyní projednávané věci z hlediska formulace citovaného ustanovení nelze mít pochybnosti o tom, že se jedná o úpravu speciální, která má před zmíněným obecným pravidlem přednost. Výklad připouštějící odkladný účinek odvolání pro běh lhůty pro vrácení dotace by ve svém důsledku text citovaného ustanovení zcela popřel a znění zákona fakticky nahradil.

[21] Shora předestřenému výkladu daného ustanovení ostatně svědčí i dohledatelný historický záměr zákonodárce, na který stěžovatel taktéž odkazuje. Z důvodové zprávy k výše označené novele zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu se totiž mimo jiné výslovně podává, že s „*ohledem na skutečnost, že platební lhůta pro vrátku je stanovena Fondem ode dne doručení předmětného rozhodnutí, nikoli od právní moci rozhodnutí, vyloučil (a odůvodnil) Fond v rámci těchto rozhodnutí v případě podaných odvolání jejich odkladný účinek.*“ Byť citovaná část důvodové zprávy není zcela přehledná (viz spojení „stanoví Fond“, resp. „vyloučí Fond“), lze z ní nepochybně dovodit stvrzení právě toho, že platební lhůta pro vrátku se stanoví ode dne doručení prvostupňového rozhodnutí, a nikoliv od jeho právní moci.

[22] Takový výklad pak není ani ve zjevném rozporu se smyslem a účelem daného ustanovení (pevně stanovená lhůta pro vrácení neoprávněné platby dotace), které v sobě zjevně reflektuje i požadavky shora citované úpravy plynoucí z práva EU (k tomu opět viz citovanou důvodovou zprávu k zákonu č. 179/2014 Sb.). Předestřený výklad přitom nezpochybňuje ani další vývoj právní úpravy. Ustanovení § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu bylo s účinností od 1. 1. 2023 novelizováno (zákonem č. 382/2022 Sb.); změna však spočívala pouze v nahrazení slov „*lhůta ... se počítá*“ slovy „*lhůta ... činí*“ a dále v tom, že zatímco dříve byla pevně stanovena 60denní lhůta pouze pro vrácení dotace poskytnuté výhradně z národních zdrojů, v novelizovaném znění je stanovena bez rozdílu. Důvodová zpráva k této novele se k otázce odkladného účinku odvolání výslovně nevyjadřuje, nicméně stvrzuje, že „*v zájmu kontinuity dosavadní právní úpravy a zavedené*

pokračování

praxe, kdy Fond ve svých rozhodnutích stanovuje 60-ti denní lhůtu pro vrácení neoprávněně poskytnutých finančních prostředků od doručení rozhodnutí příjemci dotace, se proto navrhuje, aby předemětná lhůta, která v nově přijatých evropských nařízeních odpadla, byla nahrazena úpravou v zákoně. Tímto zůstane zachována i jednotná úprava lhůty pro vrácení dotací jak krytých zcela nebo částečně z rozpočtu Evropské unie, tak krytých výhradně z národních zdrojů“.

[23] Lze dodat, že stanovení povinnosti hradit penále bez ohledu na podané odvolání proti rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci se nijak nevymyká ani úpravě obdobných institutů v jiných právních předpisech. Poukázat lze například na poskytování dotací v režimu zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Podle § 22 odst. 8 tohoto zákona se totiž penále za prodlení s odvodem za porušení rozpočtové kázně, jehož součástí je i vrácení neoprávněně použitých dotačních prostředků, počítá (tzv. nabíhá) již ode dne následujícího po dni, kdy došlo k porušení rozpočtové kázně. K „nabíhání“ penále tedy může často dojít dříve, než se o vlastním porušení rozpočtové kázně příjemce vůbec dozví, resp. než je o uložení odvodu pravomocně rozhodnuto (viz též komentář k uvedenému ustanovení: RIGEL, F., BOUŠKA, M., MLYNÁŘ, R. *Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů: Komentář*. Wolters Kluwer, 2017). Obdobná je též úprava v § 44a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

[24] V daných případech tedy zákonodárce stanovil pravidlo ještě přísnější, než v § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu. Penále totiž běží dokonce bez ohledu na to, že by bylo o povinnosti dotaci vrátit rozhodnuto alespoň prvostupňovým rozhodnutím. Je tak na příjemci dotace, aby si vyhodnotil, zda raději odvod dobrovolně zaplatí a v případě úspěchu ve sporu mu bude vrácen, nebo jej platit nebude, ale penále mu poběží po celou dobu trvání případného řízení o porušení rozpočtové kázně (rozsudek NSS ze dne 7. 3. 2019, čj. 10 Afs 65/2018-42). Obdobně v případě vrácení dotace podle § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu může příjemce dotace předejít placení penále tím, že zaplatí v souladu se zákonem stanovenou lhůtou. Tím nijak neztrácí možnost s prvostupňovým rozhodnutím polemizovat. V případě úspěchu v odvolacím řízení mu totiž bude platba vrácena jako přeplatek.

[25] Nejvyšší správní soud tedy v návaznosti na shora citovaná východiska a obecná pravidla výkladu textu zákona v dané věci neshledal žádné nejasnosti či nesrozumitelnosti, pro něž by nebylo možné vycházet v projednávaném případě z doslovného znění textu zákona. Výklad přijatý městským soudem, podle něhož lhůta běží až od právní moci rozhodnutí o vrácení dotace, je naopak třeba považovat za výklad s textem citovaného ustanovení neslučitelný. Nelze pak ani dospět k tomu, že by doslovné znění citovaného ustanovení bylo v rozporu s jeho smyslem a účelem. Ostatně městský soud v odůvodnění nyní napadeného rozsudku ani nesměruje k tomu, že by zde takový rozpor byl. Připouští dokonce, že výklad prosazovaný stěžovatelem je možný, nicméně (s odkazem na předchozí judikaturu) má městský soud za to, že v pochybnostech měl stěžovatel postupovat (a vykládat zmíněné ustanovení) ve prospěch žalobkyně.

[26] Podle ustálené judikatury Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu zásada (interpretační pravidlo) *in dubio mitius* (či obecněji *in dubio pro libertate*, popř. v oblasti daňové *in dubio contra fiscum*) skutečně představují jedny ze základních právních zásad. Toto pravidlo, jež lze volně označit jako „v pochybnostech mírněji“, však nelze vykládat příliš

široce v tom smyslu, že by jakoukoli odlišnou možnou interpretaci právní normy měly správní orgány (soudy) zohlednit jakožto možný dvojí výklad (z poslední doby viz např. náleze ÚS ze dne 30. 4. 2025, sp. zn. I. ÚS 2693/23, bod 27). V právním státě je třeba tvorby právních předpisů věnovat nejvyšší péči. Přesto se nelze vyhnout víceznačností, což plyne jak z povahy jazyka samotného, tak z abstraktnosti právních norem, jakož i z omezenosti lidského poznání, stejně jako z dynamické povahy sociální reality. Uvedená víceznačnost však musí přesáhnout obecně přijatelnou míru a musí jít o rovnocenný konkurenční výklad práva, ne pouze o výklad obtížně obhajitelný. V takové situaci aplikace uvedených zásad nepřipadá v úvahu. Jinými slovy, aplikace těchto zásad předpokládá možnost alespoň dvou veškerými v úvahu připadajícími výkladovými metodami obhajitelných, tj. rovnocenných, výkladů právní normy (viz náleze ÚS ze dne 29. 11. 2007, sp. zn. III. ÚS 783/06, či rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2021, čj. 8 Afs 246/2019-67, bod 20). Jak nicméně Nejvyšší správní soud přdestřel shora, ani (již) z hlediska jazykového se v nyní projednávané věci nejedná o dva rovnocenné (konkurenční) výklady, které by svědčily možnosti uvedené zásady v nynější věci použít. Městský soud tedy zásadu „v pochybnostech ve prospěch žalobkyně“ použil v dané věci nesprávně. V návaznosti na vyjádření žalobkyně ke kasační stížnosti pak lze ještě poznamenat, že na výklad příslušného zákonného ustanovení nemůže mít vliv ani délka řízení o odvolání proti rozhodnutí o vrácení dotace.

[27] Lze tedy uzavřít, že již s ohledem na samotné znění § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu je třeba vyjít z toho, že lhůta pro vrácení dotace běžela již od doručení (prvostupňového) rozhodnutí, a to bez ohledu na to, zda bylo proti rozhodnutí o vrácení dotace podáno odvolání, které mělo odkladný účinek. Zákodárce dané ustanovení formuloval jednoznačně a je z něj dostatečně zřejmé, od kdy se má lhůta pro vrácení dotace počítat. Není tedy důvod, aby pro účely určení počátku běhu platební lhůty pro vrácení dotace bylo třeba považovat za „inkasní příkaz“ až rozhodnutí odvolacího orgánu.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná. Zrušil proto napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud v souladu s § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným shora v tomto rozsudku.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3 větou první s. ř. s. městský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 22. prosince 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu