ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobce: **Bc. Č. L.**, zast. Mgr. Bc. Michalem Hessem, advokátem se sídlem Národní 58/32, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 9. 2014, č. j. 67659/2014-MZE-14132, sp. zn. 8RV22197/2014-14132, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 A 188/2014 - 48,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 8. 2017, č. j. 8 A 188/2014 - 48, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo dle § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), zrušeno shora uvedené rozhodnutí stěžovatele.

[2] Tímto rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Státního zemědělského intervenčního fondu (dále jen „Fond“) ze dne 5. 5. 2014, č. j. SZIF/2014/0145500, jímž byla žalobci uložena povinnost vrátit část dotace ve výši 448 429,86 Kč, která mu byla poskytnuta na založení lesního porostu v souladu s nařízením vlády č. 239/2007 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy.

[3] Jádrem sporu je otázka prekluze práva zahájit správní řízení o vrácení dotace, konkrétně, zda Fond zahájil správní řízení o povinnosti vrátit část dotace včas.

[4] Dle § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu, ve znění účinném do 31. 12. 2014 (dále jen „zákon č. 256/2000 Sb.“), [v]*rácení 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.

[5] Stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že Fond zahájil se žalobcem správní řízení dne 13. 1. 2014, tedy již za účinnosti čl. 54 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1306/2013 ze dne 17. 12. 2013, o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 352/78, (ES) č. 165/94, (ES) č. 2799/98, (ES) č. 814/2000, (ES) č. 1290/2005 a (ES) č. 485/200 (dále také „Nařízení č. 1306/2013“).

[6] Dle čl. 54 odst. 1 Nařízení č. 1306/2013 [v] *případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti požádají členské státy u příjemce o vrácení těchto plateb do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb. Odpovídající částky se v okamžiku podání žádosti o vrácení plateb zaznamenají do knihy dlužníků platební agentury*.

[7] Dle čl. 121 odst. 1 věty 2 Nařízení č. 1306/2013 se uvedené nařízení použije ode dne 1. 1. 2014.

[8] Městský soud se nejprve zabýval otázkou, kdy došlo k prvotnímu zjištění nesrovnalosti ve smyslu § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb. Zde soud dospěl k závěru, že se tak stalo nejpozději při posledním dnu kontroly, ke kterému je rovněž datován kontrolní list, který lze považovat za první písemné hodnocení ve smyslu čl. 35 nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. 6. 2005, o financování společné zemědělské politiky (dále také „Nařízení č. 1290/2005“), tedy dne 26. 10. 2012. Ohledně výše uvedeného nebylo mezi účastníky sporu, protože oba shodně tvrdili, že nesrovnalosti byly zjištěny při provedené kontrole.

[9] V § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., je stanovena prekluzivní lhůta, jejíž zmeškání má za následek zánik práva Fondu zahájit řízení o „vrácení dotace a penále“, resp. zánik práva Fondu vyžadovat na příjemci vrácení dotace nebo zaplacení penále (viz např. rozsudky NSS ze dne 9. 12. 2009, č. j. 7 Afs 108/2009 – 90, a ze dne 17. 12. 2009, č. j. 7 Afs 129/2009 - 86). Jelikož lhůta k zahájení řízení počala běžet nejpozději dne 26. 10. 2012, byl posledním dnem lhůty, kdy bylo možno zahájit správní řízení, den 31. 12. 2013, správní řízení však bylo zahájeno až dne 13. 1. 2014, tedy poté, kdy již právo Fondu na zahájení řízení zaniklo.

[10] Názor stěžovatele, že mohl zahájit řízení se žalobcem dle Nařízení č. 1306/2013, je mylný, neboť, jak už bylo uvedeno výše, právo žalovaného na zahájení řízení zaniklo ke dni 31. 12. 2013. Na této skutečnosti nemůže nic změnit ani nová delší lhůta stanovená v uvedeném nařízení, neboť v době, kdy nabylo účinnosti, právo zahájit řízení již bylo prekludováno.

[11] Soud se dále zabýval vztahem § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb. a čl. 33 odst. 5 Nařízení č. 1290/2005. Nepřisvědčil stěžovateli, že členskému státu není v dané oblasti dána pravomoc vlastní právní úpravy, a proto nelze aplikovat část § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., neboť v čl. 33 odst. 5 Nařízení č. 1290/2005 je předpokládáno, že členský stát vydá vnitrostátní právní předpisy upravující řízení s cílem zpětného získání finančních prostředků, přičemž § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb. se týká postupu zpětného získání

prostředků. Nařízení nezakazuje, aby prekluzivní lhůta byla vnitrostátním předpisem stanovena, přičemž stanovení této lhůty je nepochybně v souladu s principem právní jistoty.

[12] Sporná lhůta a s ní spojený zánik práva zahájit řízení o vrácení poskytnutých prostředků není v rozporu s finančními zájmy EU, jak se mylně domnívá stěžovatel, neboť v případě, že správní orgán nestihne zahájit řízení včas, může Komise dle čl. 32 odst. 4 Nařízení č. 1290/2005 rozhodnout o tom, že částky, které mají být získány zpět, uhradí členský stát. Naopak soud je toho názoru, že stanovení prekluzivní lhůty je plně v souladu s finančními zájmy EU, protože nutí Fond, aby neotálel se zahájením řízení, tedy neodkládal získání neoprávněně poskytnutých prostředků zpět.

[13] Závěrem soud považoval za vhodné zmínit, že v čl. 54 odst. 1 Nařízení č. 1306/2013, které nahradilo Nařízení č. 1290/2005, je již přímo stanovena lhůta, ve které mají členské státy požádat o vrácení plateb.

[14] Jelikož městský soud dospěl k závěru, že Fond zahájil řízení o vrácení dotace v rozporu s § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., tedy až po té, co mu zaniklo právo zahájit řízení, nezabýval se dále dalšími žalobními body, neboť tyto nemohou ovlivnit rozhodnutí soudu a ani další rozhodnutí stěžovatele.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[15] V podané kasační stížnosti stěžovatel uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy nesprávné právní posouzení. Nepovažuje za sporné, že ke zjištění nesrovnalostí došlo při kontrole, která proběhla ve dnech 8. 10. 2012 až 26. 10. 2012, přičemž dne 26. 10. 2012 byl vyhotoven kontrolní list. Namítá však, že dne 17. 1. 2013 podal žalobce námitky proti kontrole, které byly zamítnuty rozhodnutím o námitkách ze dne 1. 3. 2013. Teprve rozhodnutím o námitkách byla kontrolní zjištění potvrzena a kontrola tak byla v souladu s § 18 zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole, ve znění účinném ke dni rozhodování, ukončena až dnem doručení rozhodnutí o vyřízení námitek kontrolované osobě, tedy až dne 7. 3. 2013. Konečným závěrem o existenci nesrovnalostí je až rozhodnutí o námitkách, a to v souladu s čl. 35 Nařízení č. 1290/2005, které stanoví, že [p]*rvotním zjištěním správního orgánu nebo soudu se rozumí první písemné hodnocení příslušného správního orgánu nebo soudu, v němž tento orgán dojde na základě konkrétních skutečností k závěru o existenci nesrovnalostí, aniž tím je dotčena možnost tento závěr následně změnit nebo odvolat v závislosti na vývoji správního nebo soudního řízení.*

[16] Závěr městského soudu, dle kterého začala prekluzivní lhůta běžet nejpozději dne 26. 10. 2012, tak není správný. Tato lhůta začala běžet až dne 7. 3. 2013 a nejpozději do 31. 12. 2014 mohlo být zahájeno správní řízení o vrácení poskytnutých peněžních prostředků.

[17] Nařízení Rady č. 1290/2005 neomezuje možnost vymáhání neoprávněně poskytnutých podpor ze strany Fondu žádnou lhůtou. Obecná lhůta k vymáhání byla stanovena již nařízením Rady ze dne 18. 12. 1995, č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „Nařízení č. 2988/95“), které v čl. 3 odst. 1 stanoví, že [p]*romlčecí 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 lhůty, která však nesmí být kratší než tři roky.

[18] Tato problematika střetu práva evropských společenství s právem vnitrostátním byla řešena Soudním dvorem Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) například v rozhodnutí *Costa versus ENEL,* 6/64, a to stanovením zásady aplikační přednosti práva EU před národním právem. Dle Soudního dvora by bylo zpochybněním podstaty unijního práva a ohrožení cílů zakládacích smluv, kdyby členský stát mohl pozdější legislativou přijmout normy odporující unijnímu právu.

[19] Stěžovatel je přesvědčen, že vzhledem k přímému účinku nařízení, tj. aplikační přednosti práva EU, je třeba spornou věc posoudit tak, že délka lhůty stanovená v § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb. je v rozporu s čl. 3 Nařízení č. 2988/95 (k přímému účinku nařízení viz rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 2. 1963, ve věci *NV Algemene Transport*, C-26/62.)

[20] Ve vyjádření ke kasační stížnosti se žalobce plně ztotožňuje se závěry městského soudu. Rozhodnutí o námitkách proti kontrolnímu zjištění nelze považovat za prvotní zjištění nesrovnalostí, ale za reakci kontrolovaného právě na zjištěné nesrovnalosti. Argumentace stěžovatele je tak zcela lichá, neboť první písemné hodnocení zjištěných nesrovnalostí je zachyceno v kontrolním listu ze dne 26. 10. 2012.

[21] O žádný střet unijního práva s právem vnitrostátním se v projednávané věci nejedná.

[22] Za zcela nepřípadný považuje i odkaz stěžovatele na Nařízení č. 2988/95, neboť toto nařízení se v dané věci neaplikuje.

[23] S ohledem na výše uvedené navrhuje kasační stížnost zamítnout.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba, která má vysokoškolské právnické vzdělání vyžadované podle zvláštních zákonů pro výkon advokacie ve smyslu § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[25] Soud nesouhlasí s námitkou, dle které se za prvotní zjištění nesrovnalostí považuje až rozhodnutí o námitkách proti kontrolním zjištěním. Pro účely kapitoly 2 (Nesrovnalosti) se v přímo použitelném Nařízení č. 1290/2005 [p]*rvotním zjištěním správním orgánem nebo soudem rozumí první písemné hodnocení příslušného správního orgánu nebo soudu, v němž tento orgán dojde na základě konkrétních skutečností k závěru o existenci nesrovnalosti, aniž tím je dotčena možnost tento závěr následně změnit nebo odvolat v závislosti na vývoji správního nebo soudního řízení*.

[26] Počátek běhu lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace je tedy spojen s okamžikem prvotního písemného hodnocení nesrovnalostí příslušným orgánem nikoli s ukončením kontroly. Takový okamžik je objektivně určitelný, v projednávané věci je to sepsání kontrolního listu, tj. protokolu o kontrolním zjištění. Spojení počátku běhu lhůty s jakýmkoli dalším úkonem neodpovídá právní úpravě a vede toliko k neodůvodněnému prodlužování řízení. Počátek běhu lhůty pro zahájení řízení tak počíná okamžikem, kdy příjemce poskytnutých prostředků obdrží ze strany Fondu první písemné vyhodnocení nesrovnalostí bez ohledu na to, zda dojde prostřednictvím podaných námitek či jinak k jeho následné změně. Námitky ani rozhodnutí o nich proto nemohou mít vliv na okamžik, ke kterému byla kontrolním orgánem prvotní zjištění písemně zhodnocena, a tedy ani na běh sporné prekluzivní lhůty.

[27] V posuzovaném případě počátek běhu lhůty pro zahájení řízení začal nejpozději dne 26. 10. 2012, což plyne z kontrolního listu. Poslední den lhůty by tedy v případě aplikace § 11a odst. 3 zákona č. 256/1990 Sb. připadl na 31. 12. 2013, přičemž správní řízení bylo zahájeno až dne 13. 1. 2014.

[28] Podle § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., ve znění účinném pro projednávanou věc, platí, že [ř]*ízení o vrácení dotace Fond zahájí nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství.* Tímto předpisem je bez jakýchkoliv pochybností Nařízení č. 1290/2005, na které český právní předpis v poznámce pod čarou přímo odkazuje. Jakkoliv nemají poznámky pod čarou normativní charakter, slouží jako důležité vodítko při výkladu právní normy, nejsou-li s textem či účelem zákona v rozporu. Aplikaci Nařízení č. 1290/2005 potvrzuje i důvodová zpráva k zákonu č. 35/2008 Sb., který novelizoval zákon č. 256/2000 Sb., a s účinností od 12. 2. 2008 zavedl spornou prekluzivní lhůtu. Zvláštní část důvodové zprávy k bodu 2, tj. navrhovanému § 11a, uvádí, že „[t]*ato změna zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu (§ 11a) především sjednocuje režim zpětného získávání všech neoprávněně poskytnutých dotací financovaných Evropskou unií a poskytovaných Státním zemědělským intervenčním fondem jako platební agenturou, bez rozlišování dotací u projektových opatření Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD) a dotací u ostatních opatření. Zpětné získávání dotací bude i u projektových opatření Programu rozvoje venkova zajišťovat Státní zemědělský intervenční fond, tedy platební agentura, nikoliv finanční úřady. Tato změna je v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1290/2005, ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky, v platném znění, které v čl. 33 vyžaduje, aby i v případě neoprávněně vyplacených finančních prostředků u opatření Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EAFRD) tyto prostředky získala zpět akreditovaná platební agentura vlastními postupy zpětného získávání. S ohledem na požadavky Nejvyššího kontrolního úřadu se nově v ustanovení § 11a odst. 3 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu doplňuje povinnost Státního zemědělského intervenčního fondu zahájit řízení o vrácení dotace nejpozději v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalosti podle přímo použitelného předpisu Evropských společenství (nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky). Z tohoto důvodu dochází k úpravě ustanovení § 11a odst. 1, odst. 2, odst. 4 a odst. 5 zákona o Státním zemědělském intervenčním fondu tak, aby režim vracení dotace a vracení penále byl jednotně podřízen pod úpravu nařízení Komise (ES) č. 796/2004 ze dne 21. dubna 2004, kterým se stanoví prováděcí pravidla pro podmíněnost, odlišeni a integrovaný administrativní a kontrolní systém podle nařízení Rady (ES) č. 1782/2003 ze dne 29. září 2003, kterým se stanoví*

společná pravidla pro režimy přímých podpor v rámci společné zemědělské politiky a kterým se zavádějí některé režimy podpor pro zemědělce, v platném znění“ (zvýraznění doplněno NSS*).*

[29] V době zjištění nesrovnalostí kromě Nařízení č. 1290/2005 platilo také Nařízení č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, které v čl. 3 odst. 1 stanoví, že [p]*romlčecí 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 lhůty, která však nesmí být kratší než tři roky*. S účinností od 1. 1. 2014 začalo platit Nařízení č. 1306/2013, které zrušilo Nařízení č. 1290/2005. Nové Nařízení zavedlo pro žádost o vrácení neoprávněných plateb 18 měsíční prekluzivní lhůtu počínající běžet poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb.

[30] NSS se shoduje s městským soudem i stěžovatelem a žalobcem, že Nařízení č. 1290/2005 (bez ohledu na shora cit. důvodovou zprávu) prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení o vrácení dotace výslovně neupravovalo. Lhůta stanovená v čl. 33 odst. 5 uvedeného nařízení (jakož i v čl. 32 odst. 4 ve vztahu k Evropskému zemědělskému záručnímu fondu), která byla zjevně inspirací pro tuzemského zákonodárce, není lhůtou, po jejímž uplynutí se prekluduje právo požadovat vrácení dotace. Její uplynutí pouze umožňuje Komisi připsat neprávem vyplacené finanční prostředky k tíži členského státu, jestliže tento nezahájil správní či soudní řízení za účelem jejich zpětného získání v kalendářním roce následujícím po prvotním zjištění nesrovnalostí. Uvedené nařízení v žádném svém ustanovení nevyloučilo právo členských států takovou lhůtu stanovit.

[31] Není sporu o tom, že nařízení Evropské unie jsou obecně za splnění všech podmínek přímo použitelnými právními předpisy, které vyvolávají právní účinky a mají aplikační přednost před vnitrostátními normami.

[32] Nařízení je podle čl. 288 druhého pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie přímo aplikovatelným právním předpisem, který má obecnou působnost, je závazné a přímo použitelné ve všech členských státech, a musí mu tedy ustoupit taková ustanovení vnitrostátního právního předpisu, která jsou s ním v rozporu. Jak uvedl Soudní dvůr Evropské unie v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, *Simmenthal*, C-106/77, bod 14 „...[p]*římá použitelnost znamená, že pravidla práva Společenství musí působit plně a jednotným způsobem účinky ve všech členských státech od svého vstupu v platnost a po celou dobu své platnosti*“.

[33] Nařízení je tak bezprostředním zdrojem práv a povinností pro všechny, kterých se týká, ať se jedná o členské státy, nebo o jednotlivce, kteří jsou účastníky právních vztahů, na které se vztahuje právo EU.

[34] Na základě zásady přednosti unijního práva mají ustanovení zakládajících smluv a přímo použitelné akty unijních orgánů ve svých vztazích s vnitrostátním právem členských států za následek nejen to, že pouhým svým vstupem v platnost (účinnost) činí bez dalšího nepoužitelným jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, které by s nimi bylo v rozporu, ale nadto, neboť tato ustanovení a akty jsou nedílnou součástí, ovšem s vyšší právní silou, právního řádu platného na území každého členského státu, brání platnému vytváření nových vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž by byly neslučitelné s normami EU.

[35] Uznání jakékoli právní účinnosti vnitrostátních zákonů, které zasahují do oblasti, v níž EU vykonává legislativní pravomoc, nebo jsou jinak neslučitelné s ustanoveními unijního práva, by totiž znamenalo popření efektivního charakteru závazků bezpodmínečně a neodvolatelně přijatých členskými státy na základě zakládajících smluv a zpochybnilo by tak samotné základy EU.

[36] Článek 3 Nařízení č. 2988/95 stanoví:

1. Promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1. Odvětvové předpisy mohou stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky. V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila. V případě víceletých programů běží promlčecí doba v každém případě až do definitivního ukončení programu. Promlčecí doba pro 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.

2. Lhůta pro výkon rozhodnutí, na základě kterého byla uložena správní sankce, činí tři roky. Tato lhůta běží ode dne, kdy rozhodnutí nabude právní moci. Přerušení a pozastavení se řídí odpovídajícími pravidly vnitrostátního práva.

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

[37] Pokud jde o promlčecí lhůtu stanovenou v Nařízení č. 2988/95 pak dle závěru Soudního dvora ve věci *Pfeifer & Langen (*rozsudek ze dne 29. 3. 2012, C-564/10) „*je pravidlo o čtyřleté promlčecí době stanovené v čl. 3 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 2988/95 při neexistenci odvětvové právní úpravy, která by stanovila něco jiného, použitelné na nesrovnalosti stanovené v článku 4 uvedeného nařízení, které poškozují finanční zájmy Unie.*“ Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou, na jaké odvětvové předpisy se článek 3 výše citovaného nařízení vztahuje. Dle závěrů Soudního dvora ve spojených *věcech C-278/07 až C-280/07 Hauptzollamt Hamburg-Jonas v. Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb GmbH & Co. a další*, ze dne 29. 1. 2009, bod 44 „[č]*lánek 3 odst. 1 první pododstavec uvedeného nařízení sice stanoví, že odvětvové předpisy mohou upravit i kratší dobu, než je doba čtyř let, která však nesmí být kratší než tři roky. Na tomto místě jde však o ty odvětvové předpisy, které byly přijaty na úrovni Společenství, jak potvrzuje pátý bod odůvodnění tohoto nařízení, a nikoli o odvětvové předpisy vnitrostátní*“.

[38] V rozsudku ze dne 22. 12. 2010, C-131/10 Soudní dvůr k výše uvedenému závěru doplnil, že pravidlo stanovící čtyřletou promlčecí lhůtu uvedené v čl. 3 odst. 1 Nařízení č. 2988/95, které je v členských státech přímo použitelné, může být vyloučeno existencí odvětvových předpisů ve smyslu druhé věty uvedeného článku pouze tehdy, pokud tyto odvětvové předpisy stanoví kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky (viz bod 42 uvedeného rozsudku).

[39] Článek 4 Nařízení č. 2988/95 stanoví:

1. Každá nesrovnalost vede zpravidla k odnětí neoprávněně získané výhody

— formou povinnosti zaplatit nebo nahradit dlužné nebo neoprávněně získané částky,

— úplným nebo částečným propadnutím jistoty poskytnuté na podporu žádosti o udělení výhody nebo při přijetí zálohy.

2. Použití opatření uvedených v odstavci 1 se omezuje na odnětí získané výhody s připočtením (je-li to stanoveno) úroků, které mohou být určeny paušálně.

3. Jednání, u nichž je prokazatelné, že jejich účelem je získání výhody v rozporu s cíli práva Společenství použitelného v daném případě umělým vytvořením podmínek vyžadovaných pro získání uvedené výhody, vedou k tomu, že se uvedená výhoda buď neudělí, nebo odejme.

4. Opatření uvedená v tomto článku nejsou považována za sankce.

[40] Další otázkou, kterou se soud zabýval, je otázka, zda se lhůta dle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce Nařízení č. 2988/95 vztahuje pouze na ukládání správních sankcí, nebo i jiných správních opatření. Tato otázka je pro nyní projednávanou věc relevantní, neboť žalobci žádná správní sankce uložena nebyla, bylo pouze rozhodnuto o povinnosti část dotace vrátit. Soud dospěl k závěru, že odpověď na tuto otázku vyplývá z již existující judikatury Soudního dvora. Jedná se tedy o *acte éclairé* ve smyslu rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 6. 10. 1982, *CILFIT*, C-283/81, a tedy ani v této dílčí otázce nebylo třeba, aby Nejvyšší správní soud předkládal Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

[41] Za stěžejní považuje NSS rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 9. 2015, C-383/14, kde Soudní dvůr v bodech 20 až 28 rozsudku uvedl, že „[p]*odle ustálené judikatury je třeba pro výklad ustanovení unijního práva vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí (viz rozsudky Yaesu Europe, C-433/08, EU:C:2009:750, bod 13; ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, bod 12; Brain Products, C-219/11, EU:C:2012:742, bod 13, a Utopia, C-40/14, EU:C:2014:2389, bod 27). Zaprvé je tedy třeba připomenout, že čl. 1 odst. 1 nařízení č. 2988/95 zavádí obecná pravidla týkající se stejnorodých kontrol a správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na [unijní] právo, a to – jak vyplývá ze třetího bodu odůvodnění uvedeného nařízení – s cílem „bojovat ve všech oblastech proti jednáním, která poškozují finanční zájmy [Unie]. Kromě toho čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95 stanoví promlčecí lhůtu ve věcech stíhání, jejíž běh začíná od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, kterou se podle čl. 1 odst. 2 téhož nařízení rozumí jakékoli porušení [unijního] právního předpisu vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet [Unie]. V této souvislosti je třeba konstatovat, že podle znění čtvrtého pododstavce uvedeného čl. 3 odst. 1 je jeho účelem uložení „sankce“, což může nasvědčovat tomu, že se tento pododstavec uplatní pouze na stíhání nesrovnalostí vedoucí k uložení správní sankce ve smyslu článku 5 tohoto nařízení. Tato textová analýza nicméně není přesvědčivá. Zadruhé je totiž nutno provést systematickou analýzu čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení. Nejprve je tedy třeba konstatovat, že takovýto systematický přístup k čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 vede k závěru, že pododstavce, z nichž je složen, tvoří celek, jehož ustanovení nelze vykládat izolovaně. Čtvrtý pododstavec tohoto ustanovení totiž stanoví „nejzazší“ okamžik promlčení pro promlčecí dobu čtyř let, která běží od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, a je stanovena v prvním pododstavci uvedeného ustanovení. Pokud by těmto pododstavcům byl přisuzován různý rozsah působnosti, bylo by to v rozporu s obecnou systematikou systému promlčení zavedeného uvedeným článkem. Takovýto přístup by byl rovněž v rozporu s cílem nařízení č. 2988/95, kterým je vytvořit pro tento systém koherentní rámec. Systematický a teleologický výklad čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení proto vyžaduje, aby nejzazší lhůta stanovená v čl. 3 odst. 1 čtvrtém pododstavci uvedeného nařízení byla považována za použitelnou na správní opatření. Dále je třeba uvést, že tento přístup je v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora potvrzenou rozsudkem*

Pfeifer & Langen (C-52/14, EU:C:2015:381). Podle této judikatury není při uplatňování čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 namístě rozlišovat mezi správní sankcí a správním opatřením. Soudní dvůr jasně rozhodl v tom smyslu, že toto ustanovení se uplatní jak na nesrovnalosti vedoucí k uložení správní sankce ve smyslu článku 5 tohoto nařízení, tak na nesrovnalosti, které jsou předmětem správního opatření ve smyslu článku 4 uvedeného nařízení, jehož cílem je odnětí neoprávněně získané výhody, avšak nevykazuje povahu sankce (v tomto smyslu viz rozsudky Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, body 33 a 34; Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další, C-278/07 až C-280/07, EU:C:2009:38, bod 22; Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 45, jakož i Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, bod 23). Soudní dvůr již totiž zdůraznil, že takové nesrovnalosti vedoucí k přijetí správních opatření ve smyslu článku 4 nařízení č. 2988/95, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, musí být považovány za promlčené ve lhůtě čtyř let od data, kdy došlo k těmto nesrovnalostem, přičemž je třeba přihlédnout k úkonům způsobujícím přerušení lhůty stanoveným v čl. 3 odst. 1 třetím pododstavci uvedeného nařízení a dodržet maximální délku stanovenou ve čtvrtém pododstavci uvedeného čl. 3 odst. 1 (rozsudek Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 64). Z nedávné judikatury Soudního dvora rovněž jasně vyplývá, že výklad čl. 3 odst. 1 třetího pododstavce nařízení č. 2988/95 vede k možnosti jak správní sankce, tak i správního opatření (rozsudek Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, body 40, 43 a 47). 30 Konečně je třeba připomenout cíle sledované článkem 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95. V této souvislosti je nutno konstatovat, že doba stanovená v tomto ustanovení má za cíl zajistit právní jistotu hospodářských subjektů (v tomto smyslu viz rozsudky Handlbauer, C-278/02, EU:C:2004:388, bod 40, jakož i SGS Belgium a další, C-367/09, EU:C:2010:648, bod 68). Tyto hospodářské subjekty musí být totiž schopny určit, které z jejich operací jsou definitivní a které mohou být stále předmětem stíhání (rozsudek Pfeifer & Langen, C-52/14, EU:C:2015:381, body 24 a 64). S ohledem na výše uvedené nelze judikaturu citovanou v předchozím bodě tohoto rozsudku chápat ani v tom smyslu, že by se omezovala na výklad čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95, ani v tom smyslu, že čtvrtý pododstavec tohoto čl. 3 odst. 1 odkazuje pouze a jedině na správní sankce stanovené v článku 5 tohoto nařízení. Pro úplnost je třeba zdůraznit, že tímto výkladem není dotčen čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, podle něhož si členské státy ponechávají možnost uplatňovat delší lhůtu, než je uvedena v odstavcích 1 a 2 uvedeného článku 3 (v tomto smyslu viz rozsudky Cruz & Companhia, C-341/13, EU:C:2014:2230, bod 54, jakož i Ze Fu Fleischhandel a Vion Trading, C-201/10 a C-202/10, EU:C:2011:282, bod 25)“.

[42] Ze správního spisu NSS ověřil, že žádost o poskytnutí dotace na založení lesního porostu v rámci opatření Zalesňování zemědělské půdy pro rok 2011 byla příslušnému orgánu doručena dne 28. 11. 2011 (viz rozhodnutí Fondu ze dne 10. 4. 2012). Tímto rozhodnutím byla žalobci poskytnuta dotace v celkové výši 1 337 347,90 Kč. Kontrolou na místě byly zjištěny *i)* nesrovnalosti týkající se žalobcem deklarované výměry v žádosti oproti skutečně výměře; *ii)* na některých deklarovaných půdních blocích byl zjištěn pokles životaschopných jedinců pod minimální počet stanovený vyhláškou č. 139/2004 Sb. Bylo zjištěno porušení podmínky uvedené v § 6 odst. 1 písm. b) nařízení vlády č. 237/2007 Sb., o stanovení podmínek pro poskytování dotací na zalesňování zemědělské půdy, dle kterého *počet životaschopných jedinců neklesne v období od 15. května kalendářního roku následujícího po roce zalesnění do konce pátého roku po roce zalesnění pod 80 % minimálního počtu stanoveného zvláštním předpisem.*

[43] K nesrovnalostem došlo nejdříve v roce 2011 a žalobou napadené rozhodnutí, kterým bylo uloženo správní opatření (vrácení dotace) nabylo právní moci dne 24. 9. 2014. Je tedy evidentní, že čtyřletá promlčecí lhůta podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce Nařízení č. 2988/95 byla zachována. Pokud by byl na žalobcův případ aplikován § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., došlo by k porušení Nařízení č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství.

[44] Podle čl. 54 Nařízení č. 1306/2013 [v] *případě neoprávněných plateb v důsledku nesrovnalosti nebo nedbalosti požádají členské státy u příjemce o vrácení těchto plateb do 18 měsíců poté, co byla schválena kontrolní zpráva nebo podobný doklad konstatující, že došlo k nesrovnalosti, popřípadě poté, co tuto zprávu nebo podobný dokument obdržela platební agentura či subjekt odpovědný za zpětné získávání daných plateb. Odpovídající částky se v okamžiku podání žádosti o vrácení plateb zaznamenají do knihy dlužníků platební agentury*.

[45] Z obsahu správního spisu NSS ověřil, že správní orgán při kontrole na místě postupoval dle zákona č. 256/2000 a dle již v současnosti zrušeného zákona o státní kontrole č. 552/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů. K sepsání kontrolního listu došlo dne 26. 10. 2012, které lze bez dalšího považovat za prvotního zjištění kontrolního orgánu (viz odst. [25] tohoto rozsudku).

[46] Podle § 17 zákona o státní kontrole však může proti kontrolnímu zjištění kontrolovaná osoba podat písemné a zdůvodněné námitky, a to ve lhůtě pěti dnů ode dne seznámení s protokolem, nestanoví-li kontrolní pracovník lhůtu delší. O námitkách rozhoduje vedoucí kontrolního orgánu, nestanoví-li zákon jinak. Proti rozhodnutí o námitkách není opravný prostředek přípustný.

[47] Podle § 18 odst. 4 zákona o státní kontrole platí, že [j]*estliže je do tří měsíců od doručení námitek zahájeno s kontrolovanou osobou správní řízení o uložení sankce nebo opatření v přímé souvislosti se skutečností obsaženou v protokolu, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu namísto postupu podle odstavce 1 nebo 2 rozhodnout, že se námitky vyřídí v rámci tohoto správního řízení; je-li ke správnímu řízení příslušný jiný správní orgán než kontrolní orgán, může kontrolní pracovník nebo vedoucí kontrolního orgánu rozhodnout o tom, že se námitky předávají tomuto správnímu orgánu. Jestliže je však správní řízení zahájeno v přímé souvislosti s pouze některými skutečnostmi obsaženými v protokolu, které lze od ostatních skutečností obsažených v protokolu oddělit, postupuje se podle věty první pouze ohledně námitek, které se týkají skutečností, k nimž je správní řízení zahájeno. Proti těmto rozhodnutím není opravný prostředek přípustný*".

[48] Prvotní zjištění, resp. sepis kontrolního listu či protokolu, lze za schválení kontrolní zprávy, se kterým Nařízení č. 1306/2013 spojuje běh prekluzivní lhůty práva požádat o vrácení dotace, považovat pouze za předpokladu, že kontrolovaná osoba námitky nepodala, a to marným uplynutím lhůty pro podání námitek. Pokud jsou podány námitky, pak lze za schválení kontrolní zprávy považovat až rozhodnutí, kterým bylo o těchto námitkách rozhodnuto, případně rozhodnutí o tom, že se námitky vyřídí v rámci souvisejícího správního řízení, bylo-li postupováno dle § 17 odst. 4 zákona o státní kontrole.

[49] Ze správního spisu NSS ověřil, že o žalobcem podaných námitkách proti kontrolnímu protokolu bylo pravomocně rozhodnuto dne 7. 3. 2013 (rozhodnutí ze dne 1.

3. 2013, č. j. SZIF/2013/0064424). Ve výroku uvedeného rozhodnutí je výslovně uvedeno, že kontrolní zjištění uvedená v Protokolu o kontrole se potvrzují. Právní moc tohoto rozhodnutí lze proto v projednávané věci považovat za schválení kontrolní zprávy, tj. počátek běhu prekluzivní lhůty ve smyslu čl. 54 Nařízení č. 1306/2013. Rozhodnutí, kterým oprávněný správní orgán požádal o vrácení dotace ve výši 448 429,86 Kč (rozhodnutí Fondu ze dne 5. 5. 2014, doručené žalobci dne 13. 5. 2014), bylo tedy vydáno a zejména žalobci doručeno v rámci zde uvedené 18 měsíční prekluzivní lhůty. Pokud by byl na žalobcův případ aplikován § 11a odst. 3 zákona č. 256/2000 Sb., došlo by i k porušení Nařízení č. 1306/2013.

[50] Soud dále zvažoval, zda je k vzájemnému vztahu výše uvedených nařízení, která jsou *prima facie* v rozporu, povinen položit předběžnou otázku. Dospěl k závěru, že se vzájemným vztahem těchto nařízení zabývat nemusí. K pomlčení práva zahájit stíhání ve smyslu čl. 3 odst. 1, prvního pododstavce Nařízení č. 2988/95, ani k prekluzi práva požádat příjemce o vrácení neoprávněné poskytnuté dotace ve smyslu čl. 54 Nařízení č. 1306/2013 totiž nedošlo. Za této situace soud pro vyřešení projednávané věci nepotřebuje zodpovědět otázku vzájemného vztahu shora uvedených nařízení. Tak by tomu bylo pouze v případě, že by jedna ze stanovených lhůt již uplynula.

[51] V duchu těchto všech shora uvedených závěrů soud v nyní projednávané věci nemohl aplikovat § 11a odst. 3, větu druhou, zákona č. 256/2000 Sb. Napadené rozhodnutí tedy nemůže být nezákonné z toho důvodu, že překročilo prekluzivní lhůtu v tomto ustanovení vnitrostátního právního předpisu zakotvenou. Kasační námitka, dle níž nebylo správní opatření uloženo po uplynutí prekluzivní lhůty k tomu stanovené, byla důvodná a Nejvyšší správní soud z tohoto důvodu napadený rozsudek městského soudu zrušil.

IV. Závěr a náklady řízení

[52] Z výše uvedených důvodů je napadený rozsudek nezákonný pro nesprávné posouzení rozhodné právní otázky městským soudem. Proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek podle § 110 odst. 1, části první věty před středníkem, s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[53] V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem, který je vysloven v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[54] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. srpna 2018

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu