

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Tomáše Foltase a soudců Lenky Krupičkové a Michala Bobka v právní věci žalobce: **obec Železná**, se sídlem Železná 28, Beroun, zastoupen Mgr. Stanislavem Němcem, advokátem se sídlem Vinohradská 1215/32, Praha, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství**, se sídlem Těšnov 65/17, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2022, č. j. 14 A 74/2020-28,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 3. 2022, č. j. 14 A 74/2020-28, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 23. 1. 2013, č. j. SZIF/2013/0016605, Státní zemědělský intervenční fond (dále též „SZIF“) uložil žalobci povinnost vrátit ve lhůtě 60 dní ode dne doručení rozhodnutí finanční prostředky z jemu poskytnuté dotace z Programu rozvoje venkova ČR 2007 - 2013. Odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 3. 7. 2013, č. j. 14711/2013-MZE-14133. Žalobce proti rozhodnutí o odvolání podal žalobu, která byla zamítnuta rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 26. 4. 2017, č. j. 6 A 167/2013-61. Navazující kasační stížnost žalobce proti uvedenému rozsudku byla zamítnuta rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 5. 2018, č. j. 10 Afs 158/2017-63.

[2] Vhledem k tomu, že žalobce finanční prostředky z dotace ve stanovené lhůtě nevrátil, vydal SZIF rozhodnutí ze dne 30. 8. 2019, č. j. SZIF/2019/0536740, kterým uložil žalobci povinnost zaplatit penále z titulu opožděného vrácení předmětné dotace (dále též „rozhodnutí o penále“).

[3] Odvolání žalobce proti rozhodnutí o penále bylo zamítnuto rozhodnutím žalovaného ze dne 27. 4. 2020, č. j. 12643/2020-MZE-14113 (dále též „rozhodnutí o odvolání“).

II.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí o odvolání žalobu k Městskému soudu v Praze (dále též „městský soud“). Městský soud k této žalobě zrušil jak rozhodnutí o odvolání, tak rozhodnutí o penále. Z úřední povinnosti posoudil, zda ve věci nedošlo k uplynutí prekluzivní doby k vydání napadených rozhodnutí. Soud odkázal na čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále též „nařízení č. 2988/95“), ze kterého vyplývá, že promlčecí doba pro uplatnění penále činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Dle soudu bylo proto namístě vyhodnotit, kdy tato čtyřletá prekluzivní doba započala běžet. Žalovaný v rozhodnutí o odvolání výslovně neuvedl, zda se tak stalo dne 31. 3. 2013, kdy uběhla 60 denní lhůta k vrácení dotace, či se tak stalo dne 28. 12. 2015, kdy penále dosáhlo maximální zákonné výše. I přesto však bylo dle městského soudu nutno uzavřít, že k prekluzi došlo. Pokud by prekluzivní doba započala běžet dne 31. 3. 2013, skončila by před dnem vydání rozhodnutí o penále. Pokud by pak tato započala běžet dne 28. 12. 2015, pak by sice rozhodnutí o penále bylo vydáno před jejím uplynutím, avšak nenabylo by včas právní moci (k nabytí právní moci došlo až doručením rozhodnutí o odvolání). Soud proto uzavřel, že žalovaný i SZIF pochybili, nepřihlédli-li k prekluzi práva stanovit penále, a namísto toho věcně rozhodovali o povinnosti žalobce uhradit penále. Zrušil proto jak rozhodnutí o odvolání, tak jemu předcházející rozhodnutí o penále.

III.

[5] Proti citovanému rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Konstatoval, že žalobce prekluzi práva uložit penále v řízení před městským soudem nenamítal. Nadto, podle jeho názoru k prekluzi nedošlo. Podle čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 platí, že *promlčecí doba pro zahájení stíhání činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. V případě pokračujících nebo opakovaných nesrovnalostí běží promlčecí doba ode dne, ke kterému nesrovnalost skončila.* Dle stěžovatele je penále jistě pokračující nesrovnalostí. Teprve ke dni 28. 12. 2015, kdy penále dosáhlo svého zákonného maxima, přitom mohlo být konstatováno, že nesrovnalost skončila (výše penále byla konečná). Prekluzivní doba tedy započala běžet dne 28. 12. 2015. Pokud přitom městský soud uvedl, že i v případě, pokud doba započala běžet dne 28. 12. 2015, nebylo penále v rámci této pravomocně uloženo, přehlédl větu pátou a šestou (tj. třetí pododstavec) čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, dle kterých se promlčecí doba pro stíhání *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.* Tímto způsobem přitom byla prekluzivní doba přerušena opakovaně, a to dne 24. 5. 2019 oznámením o zahájení řízení o zaplacení penále a dále pak samotným rozhodnutím o penále. Není tudíž správný závěr městského soudu, že prekluzivní doba uběhla před tím, než rozhodnutí o penále nabylo právní moci. V další části kasační stížnosti stěžovatel rozporoval tvrzení žalobce uvedená

v žalobě. Závěrem navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení.

IV.

[6] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že městský soud nepochybil, zabýval-li se otázkou prekluze. Je totiž tak povinen činit *ex offo*. Dle žalobce došlo k zahájení běhu čtyřleté promlčecí doby nejpozději v okamžiku, kdy byl upozorněn na vznik penále sdělením SZIF ze dne 7. 10. 2013. K prekluzi proto došlo již v roce 2017. Řízení o uložení penále však bylo zahájeno až v roce 2019. Vzhledem k tomu, že penále se navyšovalo postupně každým dnem, docházelo postupně i k prekluzi jednotlivých částek takto zvyšovaného penále. Nemůže tak být důvodný požadavek stěžovatele, aby žalobce zaplatil penále v plné výši. Žalobce upozornil i na čl. 54 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1306/2013. Dodal, že penále nemohlo být uloženo podle § 11a odst. 4 zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (dále též „zákon o SZIF“). V době, kdy žalobce požádal o dotaci, v době, kdy tuto obdržel ani v době, kdy mu byla stanovena povinnost vrátit danou dotaci, zákon povinnost k zaplacení penále při prodlení s vrácením dotace neobsahoval. K tomu došlo až novelou provedenou zákonem č. 179/2014 Sb., a to s účinností od 1. 1. 2015. Jedná se tak o nepřípustnou retroaktivitu. Žalobce nesouhlasil s tím, že by stejná úprava penále byla obsažena již v § 11a odst. 1 zákona o SZIF ve znění účinném do 31. 12. 2014. Žalobce pak taktéž tvrdil, že v jeho případě byla výše penále nejen nepřiměřená skutkovým okolnostem, ale také likvidační. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] Předmětem věci je, zda městský soud pochybil, zrušil-li obě napadená správní rozhodnutí s odkazem na prekluzi práva uložit penále.

[10] Předně je nutno uvést, že stěžovatel se mýlí, vytýká-li městskému soudu, že k prekluzi přihlédl, ačkoliv žalobce tuto v žalobě nenamítal. Jak městský soud správně uvedl, správní soudy jsou povinny k prekluzi přihlížet i bez související námitky, tedy z úřední povinnosti. Tento závěr vyslovil Ústavní soud v řadě svých nálezů, např. ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, ze dne 5. 2. 2009, sp. zn. II. ÚS 1416/07, ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS1169/07, ze dne 2. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 816/07, ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 1139/08, ze dne 30. 3. 2009, sp. zn. IV. ÚS 2701/08, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 138/08, ze dne 31. 3. 2009, sp. zn. I. ÚS 815/07, ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. II. ÚS 1464/07, ze dne 23. 4. 2009, sp. zn. III. ÚS 1463/07, a ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07 (všechny přístupné na http://nalus.usoud.cz). Odkázat lze zejména na nález ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, v němž Ústavní soud vyložil, z jakých

důvodů soudům uvedená povinnost vzniká. Podle Ústavního soudu „*argumenty, na nichž je závěr o nutnosti namítnout prekluzi práva na doměření daně postaven, se opírají výlučně o text soudního řádu správního, a přehlížejí širší souvislosti, plynoucí ze systémové povahy práva, jakož i východiska, na nichž je postavena dispoziční zásada*. […] *Institut prekluze využívají prakticky všechna odvětví právního řádu* […]. *Ze širokého zastoupení prekluze v různých právních odvětvích vyplývají také samozřejmé obsahové rozdíly; přesto však vždy zůstávají určité znaky společné, bez nichž by již nebylo možno o prekluzi vůbec hovořit. Mezi ně lze v prvé řadě počítat konstrukci prekluze, založenou na dvou právních skutečnostech: na uplynutí doby a na neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je dále vždy zánik samotného subjektivního práva. Konečně za společný rys prekluze lze považovat i to, že k ní má orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti; tento požadavek je logickým důsledkem závažnosti následků, které jsou s prekluzí spojeny. Účelem jakéhokoliv procesu nikdy není ochrana neexistujících či fiktivních práv, a proto nelze prekludovanému právu poskytovat ochranu*.“

[11] K samotnému posouzení závěru městského soudu stran uplynutí prekluzivní doby pak Nejvyšší správní soud konstatuje následující.

[12] Městský soud uvedl, že „*při řešení této otázky je třeba vyjít z čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, o ochraně finančních zájmů Evropských společenství, ze kterého vyplývá, že promlčecí doba pro zahájení stíhání, zde uplatnění penále, činí čtyři roky od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti uvedené v čl. 1 odst. 1.*“ Následně pak soud konstatoval, že stěžovatel v odůvodnění napadeného rozhodnutí neuvedl konkrétně, zda prekluze má být počítána ode dne 31. 3. 2013, kdy uběhla stanovená 60 denní lhůta k vrácení dotačních prostředků, či ode dne 28. 12. 2015, kdy penále dosáhlo maximální výše. Dle soudu to však nebylo ani podstatné, neboť v obou případech již k prekluzi došlo. Soud konstatoval, že pokud „*se jedná o případ, kdy by lhůta počala běžet od 31. 3. 2013, pak by bylo zcela jednoznačné, že čtyřletá prekluzivní lhůta uběhla před vydáním prvostupňového rozhodnutí dne 30. 8. 2019* (tj. rozhodnutí o penále – poznámka Nejvyššího správního soudu). *Pokud by lhůta počala běžet od 28. 12. 2015, pak by prvostupňové rozhodnutí bylo vydáno ještě před jejím skončením, to však není pro posouzení prekluze rozhodné. Je-li rozhodnutím ukládána povinnost zaplatit penále, musí být tato povinnost uložena pravomocně, což v daném případě nastalo až doručením napadeného rozhodnutí ze dne 27. 4. 2020 o zamítnutí odvolání a potvrzení prvostupňového rozhodnutí* (tj. rozhodnutí o odvolání – poznámka Nejvyššího správního soudu). *Čtyřletá lhůta k uplatnění nároku na zaplacení penále tedy skončila před vydáním napadeného rozhodnutí*.“

[13] Stěžovatel v kasační stížnosti citované závěry soudu rozporuje. Je názoru, že městský soud vyhodnotil otázku prekluze nesprávně. Podle stěžovatele městský soud nezohlednil celé znění čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, konkrétně jeho třetí pododstavec, který obsahuje pravidla pro přerušování běhu prekluzivní doby.

[14] Nejvyšší správní soud stěžovateli přisvědčil.

[15] Znění čl. 3 nařízení č. 2988/95 je následující:

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.

pokračování

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

[16] Městský soud pro svoje závěry využil pouze první větu citovaného ustanovení. Dovodil, že prekluzivní doba činí bez dalšího 4 roky a v době pravomocného uložení penále (6. 5. 2020) již uběhla, a to bez ohledu na to, zda začala běžet dne 31. 3. 2013, nebo dne 28. 12. 2015.

[17] Uvedený závěr však nelze aprobovat.

[18] Zaprvé je městskému soudu nutno vytknout, že na věc aplikoval pouze jednu čtyřletou prekluzivní dobu, ve které dle jeho názoru mělo dojít k pravomocnému rozhodnutí o penále. Zdejší soud však v rozsudku ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, publikovaném pod č. 4333/2022 Sb. NSS, dovodil, že „[č]*l. 3 nařízení č. 2988/95, jak je zřejmé z jeho znění, v sobě zahrnuje úpravu několika prekluzivních lhůt. Byť toto nařízení označuje lhůty jako „promlčecí“, ze znění čl. 3 citovaného nařízení, jakož i z jeho teleologického výkladu nemá zdejší soud pochyb o tom, že jde o lhůty prekluzivní. Tento výklad potvrzuje také např. stanovisko generálního advokáta Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 8. 9. 2016 k věci C-584/15,* Glencore Céréales France *(viz body 24 až 26).* […] *Čl. 3 nařízení č. 2988/95 v sobě obsahuje úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o zahájení řízení o vrácení poskytnuté dotace (odst. 1 první pododstavec), lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci (odst. 1 čtvrtý pododstavec), jakož i lhůtu pro výkon rozhodnutí o povinnosti vrátit dotaci (odst. 2 první pododstavec). Ze systematiky čl. 3 nařízení č. 2988/95 je zřejmé, že odstavec první jako celek (všechny jeho pododstavce) upravuje prekluzivní lhůty, pokud jde o samotné řízení, jehož výsledkem je vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci (jeho zahájení a ukončení); odstavec druhý pak obsahuje navazující úpravu týkající se prekluzivní lhůty pro výkon rozhodnutí.*“

[19] Z uvedeného plyne, že městský soud postupoval nesprávně, pokud v rozsudku vycházel z toho, že ve věci mělo být pravomocně rozhodnuto ve čtyřleté prekluzivní době podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95. Toto ustanovení totiž obsahuje prekluzivní dobu *pro zahájení řízení*, a nikoliv prekluzivní dobu *pro vydání rozhodnutí*. Prekluzivní dobu *pro vydání rozhodnutí* pak obsahuje pododstavec čtvrtý předmětného ustanovení, dle kterého prekluze nastane *ke dni, v němž uplynula lhůta rovnající se dvojnásobku promlčecí doby*.

[20] Kromě uvedeného pak nelze přehlédnout ani stěžovatelem zmiňovanou skutečnost, že městský soud opomněl zohlednit čl. 3 odst. 1 pododstavec třetí nařízení č. 2988/95, dle kterého se prekluzivní doba *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* (tomu pak odpovídá i anglické znění daného nařízení: *The limitation period shall be interrupted by any act of the competent authority, notified to the person in question, relating to investigation or legal proceedings concerning the irregularity. The limitation period shall start again following each interrupting act.*). Stěžovatel přitom v kasační stížnosti tvrdí, že k přerušení doby došlo, neboť dne 24. 5. 2019 bylo žalobci oznámeno zahájení řízení ve věci penále a následně ve stejném roce došlo k vydání rozhodnutí o penále. Tím se však městský soud v rozsudku nezabýval. Neposoudil, zda v dané věci došlo k přerušení prekluzivní doby, či nikoliv (k povaze úkonů způsobilých přerušit danou dobu viz např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 24. 6. 2004, ve věci C-278/02, *Handlbauer*). Ve výše uvedeném rozsudku č. j. 5 Afs 4/2021-66 zdejší soud nadto akcentoval, že odkazovanou úpravu přerušení prekluzivní doby lze vztáhnout na prekluzivní dobu týkající se zahájení řízení, nikoliv však na prekluzivní dobu týkající se vydání rozhodnutí: „*Ze shora citované judikatury Soudního dvora totiž jednoznačně vyplývá, že lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 je absolutní hranicí, ve které musí správní orgány o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout. Tuto lhůtu nepřerušují žádné úkony, ani úkony uvedené v čl. 3 odst. 1 ve třetím pododstavci citovaného nařízení (tam uvedené úkony přerušují pouze lhůtu uvedenou v prvním pododstavci, tj. lhůtu pro zahájení řízení, k tomu viz citovaný rozsudek Soudního dvora EU ve věci* Pfeifer & Langen II, *C-52/14). A s výjimkou uvedenou v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 tuto lhůtu ani žádné úkony nestaví.*“

[21] Kombinace uvedených pochybení přitom vyvolává nutnost zrušení rozsudku městského soudu. Nemůže totiž bez dalšího obstát závěr městského soudu ohledně uplynutí prekluzivní doby. V dalším řízení bude na městském soudu, aby adekvátně posoudil běh prekluzivní doby, a to se zohledněním výše odkazovaných judikaturních východisek (kromě výše uvedené judikatury viz dále i rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 2. 3. 2017, ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France*).

[22] Z výše uvedených důvodů Nejvyššímu správnímu soudu nezbylo, než napadený rozsudek podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušit a vrátit věc městskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Vzhledem k důvodům, které soud vedly ke zrušení napadeného rozsudku, se pak Nejvyšší správní soud nemohl zabývat dalšími tvrzeními stěžovatele obsaženými v kasační stížnosti. Ostatně, tato tvrzení se týkají důvodnosti podané žaloby, kterou se však městský soud prozatím věcně nezabýval (napadená rozhodnutí zrušil kvůli prekluzi). Zabývat se pak nyní nebylo namístě ani tvrzeními žalobce obsaženými v jeho vyjádření ke kasační stížnosti. Tato se taktéž týkající věcné důvodnosti žaloby (srov. poukaz žalobce na čl. 54 nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1306/2013, na neexistenci dané právní úpravy v rozhodné době atp.).

[24] 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 14. září 2022

Tomáš Foltas
předseda senátu