



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Aleše Roztočila a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ústecký kraj**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, zast. JUDr. Evou Machovou, advokátkou, se sídlem Na Sadech 2033/21, České Budějovice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 8. 2020, č. j. MF-33047/2016/1203-7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 1. 2023, č. j. 15 Af 22/2020-110,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 1. 2023, č. j. 15 Af 22/2020-110, **se zrušuje**.
- II. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 7. 8. 2020, č. j. MF-33047/2016/1203-7, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. V řízeních o kasační stížnosti a o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 7. 8. 2020, č. j. MF-33047/2016/1203-7, **je** žalovaný **povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 27.695 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokátky JUDr. Evy Machové.

Odůvodnění:

I. Shrnutí předcházejícího řízení

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 7. 8. 2020, č. j. MF-33047/2016/1203-7, podle § 116 odst. 1 písm. c) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), ve spojení s § 22 odst. 12 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění rozhodném pro nyní posuzovanou věc (dále jen „rozpočtová pravidla územních rozpočtů“), zamítl odvolání žalobce a potvrdil platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad ze dne 14. 4. 2016,

č. 3/2016, č. j. RRSZ 4578/2016, kterým podle § 22 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel územních rozpočtů byl žalobci vyměřen odvod ve výši 128.345.928 Kč za porušení rozpočtové kázně u projektu reg. č. CZ.1.09/3.1.00/22.00587 s názvem „Ústecký kraj, Chomutov, Louny, Rekonstrukce úseku I/13- Podbořany- Petrohrad, silnice II/224 (I. etapa)“. Toto porušení spočívalo v nedodržení zásady transparentnosti při provádění zúžení počtu uchazečů užitím náhodného výběru losem u nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce ev. č. 60040765 vyhlášené v užším řízení s názvem shodným s názvem celého dotačního projektu.

[2]Krajský soud v Ústí nad Labem rozsudkem ze dne 10. 1. 2023, č. j. 15 Af 22/2020-110, žalobu proti napadenému rozhodnutí žalovaného zamítl.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[3]Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost. V jednom z jejích doplnění stěžovatel namítl, že na výpočet prekluzivní lhůty pro uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně měly správní orgány aplikovat Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“), jelikož předmětná dotace byla stěžovateli poskytnuta ze zdrojů Evropské unie (dále jen „EU“). V čl. 3 nařízení č. 2988/95 je zakotvena čtyřletá lhůta pro zahájení řízení s objektivní osmiletou lhůtou pro vydání rozhodnutí. Podle stěžovatele jsou spornými právními otázkami určení začátku běhu prekluzivní lhůty pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně a délka samotné lhůty stanovené odlišně od českého práva. Podle zmíněného ustanovení nařízení č. 2988/95 by bylo právo správních orgánů vyměřit odvod již prekludováno, jelikož losování v posuzovaném případě, tj. nesrovnalost podle citovaného nařízení, proběhlo již dne 16. 3. 2010. Nejvyšší správní soud by tak měl zvolit eurokonformní výklad českých právních předpisů. Stěžovatel zdůraznil, že mu byla dotace poskytnuta částečně ze zdrojů EU, což vyplývá ze Smlouvy o poskytnutí dotace, která výslovně ve svém textu a v dodatcích odkazuje na unijní právní předpisy. S ohledem na závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, publ. pod č. 4333/2022 Sb. NSS, a obecnou povahu pravidel pro účely ochrany finančních zájmů EU bylo nařízení č. 2988/95 aplikovatelné i na nyní posuzovanou věc. Podle citovaného rozsudku je v posuzovaném případě nutno okamžik vzniku nesrovnalosti ztotožnit s uzavřením Smlouvy o poskytnutí dotace. Tímto dnem totiž stěžovateli vznikl nárok na dotaci a až následně byly dotační prostředky vyplaceny. Nejpozději tímto dnem mohl být poškozen souhrnný rozpočet podle čl. 1 bodu 2 nařízení č. 2988/95. České právní předpisy přitom nestanoví lhůtu pro zahájení řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně ani výkon rozhodnutí. Proto bylo nutno využít lhůtu uvedenou v nařízení č. 2988/95 a řízení se stěžovatelem mělo být zahájeno nejpozději dne 9. 6. 2014, k čemuž ve skutečnosti došlo až 10. 3. 2015. Žalovaný současně nerozhodl o odvodu včas, tj. v rámci osmileté prekluzivní lhůty, jež počala běžet dnem uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace.

[4]S ohledem na tyto skutečnosti stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu a rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

pokračování

[5] Žalovaný v jednom ze svých vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že odvod za porušení rozpočtové kázně není správním deliktem, a proto míra zavinění při jeho vyměření není rozhodná. Svou povahou má nejbližší náhradě škody, takže nelze mít za to, že má především sankční funkci. Odvod byl současně stěžovateli uložen v rámci desetileté prekluzivní lhůty, a tedy včas. Podle žalovaného nelze na nyní posuzovanou věc aplikovat lhůty uvedené v čl. 3 nařízení č. 2988/95, a to s ohledem na jeho odst. 3. Lhůty uvedené v odst. 1 a odst. 2 citovaného ustanovení se tak uplatní jen tehdy, nevyužije-li členský stát možnosti aplikovat delší lhůty. Český právní řád však obsahuje vlastní úpravu prekluzivní lhůty stanovenou v § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, a to absolutní lhůtu desetiletou. Jedná se přitom o komplexní úpravu předpokládanou právě v čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, která obsahuje vlastní terminologii a odpovídá rovněž základním zásadám práva EU. V této souvislosti žalovaný odkázal na rozsudek Soudního dvora EU (dále jen „SD EU“) ze dne 8. 9. 2016, ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France*, a konstatoval, že popsanou vnitrostátní úpravu nelze podlamovat či doplňovat prvky vytrženými z unijní právní úpravy na úrovni podpůrného sekundárního práva pro případ absence komplexní vnitrostátní úpravy. Obdobný způsob určení prekluzivní lhůty odpovídá zákonu č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“), a to i v případě poskytnutí prostředků převážně ze zdrojů EU. Tento závěr nebyl doposud správními soudy zpochybněn.

[6] K počátku běhu prekluzivní lhůty žalovaný konstatoval, že „nesrovnalost“ je pojmem unijního práva a není totožný s pojmem „porušení rozpočtové kázně“, který je definován v § 22 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Porušení rozpočtové kázně se může dopustit pouze příjemce dotace, naopak nesrovnalost lze seznat i na jiné úrovni finančního toku. K porušení rozpočtové kázně dojde podle § 22 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel územních rozpočtů nejdříve připsáním finančních prostředků dotace na účet jejího příjemce. Nesrovnalost vzniká v okamžiku, kdy byly naplněny všechny znaky definice uvedené v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95. Je tak vyloučeno, aby vznikla před proplacením dotace z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „Regionální rada“), která byla předfinancována ze státního rozpočtu a následně refundována z prostředků EU sdružených v tzv. Národním fondu. Žalovaný odkázal na rozsudek SD EU ze dne 6. 10. 2015, ve věci C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und-export*, podle něhož se za zmíněné znaky považují jednání nebo opomenutí příjemce dotace představující porušení unijního právního předpisu a poškození rozpočtu EU. V posuzovaném případě v okamžiku losování ještě neměl stěžovatel připsány finanční prostředky předmětné dotace na účtu. Nebyly tak splněny podmínky pro vznik porušení rozpočtové kázně. Za této situace bylo nutné aplikovat ustanovení vnitrostátního předpisu. V posuzovaném případě tak byla rozpočtová kázeň porušena ve dnech 13. 12. 2011, 14. 5. 2012 a 3. 10. 2013 (připsání peněžních prostředků na účet stěžovatele). Prekluzivní lhůta by tedy uplynula dne 1. 1. 2022, resp. 1. 1. 2023 a 1. 1. 2024, rozhodnutí žalovaného přitom bylo vydáno dne 7. 8. 2020, tedy včas. Žalovaný závěrem zdůraznil, že stěžovateli byla poskytnuta dotace z rozpočtu Regionální rady, tj. územního rozpočtu, nikoli přímo rozpočtu EU. Sama Regionální rada pak je příjemkyní prostředků z rozpočtu kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj, tj. ze státního rozpočtu. Proto se na dotace poskytnuté touto kapitolou vztahují rozpočtová pravidla územních rozpočtů. Odvod za porušení rozpočtové kázně stěžovatel rovněž odvedl do rozpočtu Regionální rady, nikoli přímo do rozpočtu EU.

[7]S ohledem na tyto skutečnosti žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti

[8]Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti.

[9]Nejvyšší správní soud k shora uvedené stížnostní námitce předně konstatuje, že byť stěžovatel prekluzi práva správních orgánů vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně namítl poprvé až v řízení o kasační stížnosti, správní soudy jsou povinny k prekluzi přihlížet 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. ÚS 1169/07, 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, ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07, či ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07. Teprve poté, co si soud učiní závěr ohledně plynutí prekluzivní lhůty, je namístě zabývat se dalšími věcnými či procesními námitkami. Dojde-li soud k závěru, že prekluzivní lhůta uplynula, pozbývá smyslu věcné vypořádání ostatních námitek; ty totiž na závěru o uplynutí prekluzivní lhůty nemohou ničeho změnit. Nejvyšší správní soud se proto musel v dané věci předně zabývat námitkou prekluze.

[10]Stěžovatel konkrétně namítl, že krajský soud měl na posuzovaný případ aplikovat nařízení č. 2988/95, jelikož mu byla příslušná dotace částečně poskytnuta ze zdrojů EU, jak ostatně plyne z textu a dodatků Smlouvy o poskytnutí dotace. Krajský soud tak měl využít eurokonformní výklad českých dotačních právních předpisů.

[11]Nejvyšší správní soud ve shodě se stěžovatelem konstatuje, že v posuzované věci je potřeba zohlednit, že předmětná dotace byla poskytnuta rovněž z rozpočtu EU, což plyne i ze samotného textu a dodatků Smlouvy o poskytnutí dotace a z podstaty vzniku a existence poskytovatele dotace. Bylo proto potřeba zohlednit také evropskou úpravu, která vyplývá z přímo použitelných nařízení a kterou byly správní orgány v projednávané věci vázány. V oblasti hospodářské soudržnosti totiž členské státy svěřily EU část svých pravomocí a společně s ní uplatňují v této oblasti sdílenou pravomoc [viz čl. 4 odst. 2 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie]; to EU činí prostřednictvím Evropského fondu pro regionální rozvoj (čl. 174 a čl. 176 Smlouvy o fungování Evropské unie, bývalé články 158 a 160 Smlouvy o ES). Členské státy pak mohou vytvářet a přijímat právně závazné akty, avšak svou pravomoc vykonávají pouze v tom rozsahu, v jakém ji EU nevykonala, případně ji mohou opět vykonávat v rozsahu, v jakém se EU rozhodla svou pravomoc přestat vykonávat (čl. 2 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie). Unijní právo také ukládá České republice povinnost zpětně vymáhat neoprávněně nebo protiprávně vyplacené prostředky.

[12]Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že unijní nařízení jsou obecně za splnění všech podmínek přímo použitelnými právními předpisy, které vyvolávají právní účinky a mají aplikační přednost před vnitrostátními normami. Nařízení je podle čl. 288 druhého

pokračování

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 SD EU v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, ve věci C-106/77, *Simmenthal*, bod 14, „*přímá 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*“. 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.

[13] Na základě zásady přednosti unijního práva tak 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 aplikační předností, právního řádu platného na území každého členského státu, brání použití vnitrostátních zákonů v rozsahu, v němž by byly neslučitelné s normami EU.

[14] Nejvyšší správní soud tak vzhledem k uvedenému konstatuje, že se nelze ztotožnit se závěrem žalovaného, podle něhož se unijní právní úprava uvedená v přímo použitelném nařízení použije až sekundárně, selže-li ochrana finančních zájmů EU a prostředků z veřejných rozpočtů na vnitrostátní úrovni. Není možné ani souhlasit s žalovaným, že nelze „*vytrhávat jednotlivé prvky sekundárního unijního práva*“ a aplikovat je na vnitrostátní právní vztahy a skutečnosti. Jak Nejvyšší správní soud výše vysvětlil, je tomu tak s ohledem na přímou použitelnost unijních nařízení právě naopak. Proto právě s ohledem na skutečnost, že stěžovateli byla dotace poskytnuta částečně ze zdrojů EU, přičemž ochranu finančních zájmů EU upravuje přímo použitelné nařízení č. 2988/95, bylo nutno zmíněné nařízení aplikovat i na nyní posuzovaný případ. V této souvislosti je třeba odmítnout rovněž argumentaci žalovaného ohledně procesu financování evropských dotací a jednotlivých finančních toků, podle níž byla stěžovateli dotace poskytnuta z rozpočtu Regionální rady, tj. z územního rozpočtu, do něhož byl povinen odvést vyměřený odvod, nikoli přímo z rozpočtu EU. Jak stěžovatel zdůraznil v kasační stížnosti, sama Smlouva o poskytnutí dotace výslovně ve svém textu i dodatcích odkázala na unijní právní předpisy, přičemž prostředky, které následně obdržela Regionální rada, pocházely z unijního rozpočtu, jak ostatně popsal sám žalovaný (srov. rovněž rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, či ze dne 14. 9. 2022, č. j. 7 Afs 85/2022-33). Na uvedeném nemůže ničeho změnit ani skutečnost, že byl stěžovatel povinen odvést vyměřený odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu poskytovatele dotace, nikoli přímo do unijního rozpočtu.

[15] Nařízení č. 2988/95 představuje horizontální předpis pro boj proti podvodům v členských státech, stanovuje pro účely ochrany unijních finančních zájmů obecná pravidla týkající se kontrol, správních opatření a sankcí postihujících nesrovnalosti s ohledem na právo Společenství (srov. čl. 1 odst. 1). Nesrovnalostí ve smyslu tohoto nařízení se rozumí jakékoli porušení právního předpisu Společenství (EU) vyplývající z jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, v důsledku kterého je nebo by mohl být poškozen souhrnný rozpočet Společenství nebo rozpočty Společenstvím spravované, a to buď

snížením nebo ztrátou příjmů z vlastních zdrojů vybíraných přímo ve prospěch Společenství, nebo právě formou neoprávněného výdaje (odst. 2 téhož článku). Nesplnil-li tedy hospodářský subjekt podmínky dotace poskytnuté (i jen částečně) z unijních zdrojů, jedná se o neoprávněný výdaj, a tudíž nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 2988/95.

[16] Nejvyšší správní soud konstatuje, že pochybení stěžovatele spatřoval žalovaný v postupu v zadávacím řízení, konkrétně v netransparentním přístupu stěžovatele jako zadavatele veřejné zakázky ke zúžení počtu uchazečů při užití náhodného výběru losem u nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce ev. č. 60040765 vyhlášené v užším řízení s názvem shodným s názvem předmětného dotačního projektu. Toto pochybení lze vzhledem k výše uvedené definici uvedené v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 považovat za nesrovnalost ve smyslu citovaného ustanovení, neboť stěžovatel se podle žalovaného dopustil porušení dotačních podmínek. Tímto pochybením stěžovatele tak byl či mohl být poškozen rozpočet Regionální rady a tím i Evropského fondu pro regionální rozvoj. K této nesrovnalosti, která byla důvodem pro vyměření odvodu, tedy došlo v důsledku posuzovaného netransparentního losování, které proběhlo dne 16. 3. 2010, tedy ještě před uzavřením Smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 9. 6. 2010 (k tomu viz dále).

[17] Stěžovatel dále namítl, že nařízení č. 2988/95 stanoví v čl. 3 odst. 1 prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o nesrovnalosti a pro vydání meritorního rozhodnutí. České právní předpisy přitom vlastní prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně a výkon rozhodnutí neobsahují. Bylo tak rozhodné určit počátek běhu prekluzivní lhůty a její konkrétní délku právě podle zmíněného nařízení.

[18] Nařízení č. 2988/95 obsahuje vlastní úpravu prekluzivních lhůt, pokud jde o získávání neoprávněně poskytnutých plateb (dotací), a to v čl. 3, který zní takto:

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 přerušování.

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.

Přerušování 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.

pokračování

[19] Povahou lhůt definovaných v citovaném čl. 3 nařízení č. 2988/95 se přitom podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku sp. zn. 5 Afs 4/2021, z jehož závěrů lze vycházet i v nyní posuzovaném případě.

[20] Jak je zřejmé ze znění citovaného čl. 3 nařízení č. 2988/95, zahrnuje v sobě úpravu několika prekluzivních lhůt. Byť toto nařízení označuje lhůty jako „promlčecí“, ze znění čl. 3 citovaného nařízení, jakož i z jeho teleologického výkladu nemá Nejvyšší správní 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, ve věci C-584/15, *Glencore Céréales France*, body 24 až 26.

[21] SD EU v řadě svých rozhodnutí vyložil, že citovaný čl. 3 dopadá nejen na řízení, jejichž účelem je uložení sankce, ale také na řízení, jejichž výsledkem je uložení správního opatření, kterým je podle čl. 4 téhož nařízení také odnětí neoprávněně získané výhody spojené s povinností zaplatit nebo nahradit neoprávněně získané částky (k tomu srov. např. rozsudky SD EU ze dne 29. 1. 2009, ve spojených věcech C-278/07 až C-280/07, *Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb a další*, ze dne 17. 9. 2014, ve věci C-341/13, *Cruz & Companhia*, či ze dne 11. 6. 2015, ve věci C-52/14, *Pfeifer & Langen II*). V rozsudku ze dne 3. 9. 2015, ve věci C-383/14, *Sodiaal International*, SD EU výslovně uvedl, že při uplatňování čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 není namístě rozlišovat mezi správní sankcí a správním opatřením. Toto ustanovení se uplatní jak na nesrovnalosti vedoucí k uložení správní sankce ve smyslu čl. 5 téhož nařízení (např. správní pokuty), tak na nesrovnalosti, které jsou předmětem správního opatření ve smyslu čl. 4 uvedeného nařízení, jehož cílem je odnětí neoprávněně získané výhody, avšak nevykazuje povahu sankce. Opačný výklad by odporoval systematické citovaného čl. 3 odst. 1, jehož čtyři pododstavce tvoří jeden celek. Těmito pododstavcům je proto podle SD EU potřeba přisuzovat stejný rozsah působnosti tak, aby byla jeho systematika v souladu s obecnou systematikou prekluze zavedenou čl. 3 a cílem nařízení č. 2988/95, kterým je pro tento systém vytvořit koherentní rámec.

[22] Ze závěrů SD EU uvedených v citované judikatuře tak pro účely nyní projednávané věci vyplývá, že na řízení o vrácení dotace, jež byla poskytnuta stěžovateli, se uplatní prekluzivní lhůty obsažené v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.

[23] 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. Oba zmiňované odstavce obsahují také vlastní úpravu přerušení a stavení (slovy nařízení pozastavení) prekluzivních lhůt.

[24] Stěžovatel k otázce určení okamžiku počátku běhu prekluzivní lhůty odkázal na již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 5 Afs 4/2021 a konstatoval,

že za počátek běhu prekluzivní lhůty je nutno považovat uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace, kdy stěžovateli vznikl nárok na dotaci. Nejpozději tímto dnem totiž mohl být poškozen souhrnný rozpočet podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 a od tohoto dne běžela čtyřletá prekluzivní lhůta pro zahájení řízení a osmiletá prekluzivní lhůta pro vydání meritorního rozhodnutí.

[25] Nejvyšší správní soud k uvedené argumentaci stěžovatele konstatuje, že z judikatury SD EU vyplývá, že za okolností, kdy bylo porušení unijního práva zjištěno až poté, co došlo k poškození, začíná běžet prekluzivní lhůta od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti, a sice od okamžiku, kdy došlo jak k jednání nebo opomenutí hospodářského subjektu, které představuje porušení unijního práva, tak k poškození rozpočtu EU nebo rozpočtů EU spravovaných (rozsudek ze dne 6. 10. 2015, ve věci C-59/14, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und-export*). V této souvislosti je nutno zdůraznit, jak ostatně Nejvyšší správní soud uvedl již výše, že za nesrovnalost ve smyslu citovaného nařízení je nutno považovat porušení dotačních podmínek, kterým byl či případně mohl být poškozen rozpočet EU. Z uvedeného tak vyplývá, že pro závěr o nesrovnalosti ve smyslu nařízení č. 2988/95 postačí pouhá potencialita poškození unijního rozpočtu. Nelze tak souhlasit s argumentací žalovaného, že teprve v okamžiku, kdy byly stěžovateli vyplaceny na jeho účet prostředky z předmětné dotace, byly naplněny zmíněné podmínky nesrovnalosti podle nařízení č. 2988/95.

[26] Okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti, je tedy podle judikatury SD EU citované v předchozím odstavci nutno v nyní projednávané věci rozumět nejpozději uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace dne 9. 6. 2010, neboť nejpozději tímto dnem došlo k porušení právního předpisu Společenství (Evropské unie) vyplývajících z jednání stěžovatele, v důsledku kterého mohl být poškozen souhrnný rozpočet Unie, a to porušením dotačních podmínek. Jelikož samotné vytýkané jednání stěžovatele související se zadávacím řízením na výběr zhotovitele stavebních prací v užším řízení proběhlo předtím, než byla stěžovateli poskytnuta dotace (šlo o poskytnutí dotace *ex post*), nejpozději uzavřením Smlouvy o poskytnutí dotace mohlo dojít v důsledku jednání stěžovatele k porušení zásady transparentnosti, a tedy k nesrovnalosti podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, která vedla k poškození rozpočtu EU (srov. již citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 Afs 4/2021). Nejpozději tímto dnem totiž stěžovateli vznikl nárok na poskytnutí dotace.

[27] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v usnesení rozšířeného senátu ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, publ. pod č. 3579/2017 Sb. NSS, konstatoval, že „*okamžikem pravomocného rozhodnutí o poskytnutí dotace ve smyslu § 14 rozpočtových pravidel vzniká příjemci dotace dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/14 nárok na čerpání dotace v souladu s jejím předpokládaným účelem. Rozhodnutím o poskytnutí dotace vzniká příjemci subjektivní právo, že mu při dodržení všech podmínek budou až na výjimečné případy [srov. např. § 15 odst. 1 písm. a) rozpočtových pravidel] peněžní prostředky ve stanovených termínech vyplaceny*“. Z téhož závěru ostatně Nejvyšší správní soud vycházel rovněž v již citovaném rozsudku ve věci sp. zn. 5 Afs 4/2021, v němž konkrétně uvedl, že „*okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti, je nutno v nyní projednávané věci rozumět nejpozději okamžik právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace (27. 6. 2006), neboť nejpozději tímto došlo k porušení právního předpisu Společenství (Evropské unie) vyplývajících z jednání stěžovatelky, v důsledku kterého mohl být poškozen souhrnný rozpočet Unie, a to formou neoprávněného výdaje. Jelikož samotné*

pokračování

zalesnění půdy proběhlo předtím, než byla stěžovatelce poskytnuta dotace (šlo o poskytnutí dotace ex post), nejpozději právní mocí rozhodnutí o poskytnutí dotace vznikla v důsledku jednání stěžovatelky nesrovnalost mezi plochou deklarovanou k zalesnění a fakticky zalesněnou plochou.“

[28] V posuzovaném případě je však zřejmé, že na rozdíl od citovaných rozhodnutí, v nichž Nejvyšší správní soud vycházel z právní úpravy rozpočtových pravidel, předmětem nynějšího posouzení je dotace poskytnutá na základě ustanovení rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Rozpočtová pravidla územních rozpočtů pak upravují proces poskytnutí dotace odlišně od rozpočtových pravidel. Podle § 14 rozpočtových pravidel rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahuje mj. podmínky, které musí příjemce v souvislosti s použitím dotace splnit, současně může obsahovat i ostatní povinnosti, které příjemce v souvislosti s poskytnutím dotace plní a jejichž nedodržení není neoprávněným použitím podle § 3 písm. e) rozpočtových pravidel (viz již citované usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Afs 270/2015). Popsaný účel, tj. stanovit podmínky čerpání poskytované dotace, pak v případě dotace poskytnuté podle rozpočtových pravidel územních rozpočtů plní veřejnoprávní smlouva o poskytnutí dotace. Podle § 10a odst. 3 rozpočtových pravidel územních rozpočtů v aktuálně platném a účinném znění lze dotaci nebo návratnou finanční výpomoc poskytnout na základě žádosti o poskytnutí dotace nebo návratné finanční výpomoci prostřednictvím veřejnoprávní smlouvy. V odst. 5 téhož ustanovení jsou vyjmenovány náležitosti veřejnoprávní smlouvy.

[29] V posuzovaném případě je zřejmé, že v době uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace citovaná právní úprava rozpočtových pravidel územních rozpočtů ještě neplatila. Ze samotné preambule Smlouvy o poskytnutí dotace však vyplývá, že byla uzavřena ke stanovení podmínek čerpání předmětné dotace, a to mimo jiné s ohledem na ustanovení unijních právních předpisů. Z obsahu samotné Smlouvy o poskytnutí dotace je zřejmé, že obsahuje obdobné náležitosti, které nyní definuje § 14 rozpočtových pravidel pro rozhodnutí o poskytnutí dotace (a z něhož vycházel Nejvyšší správní soud ve věci vedené pod sp. zn. 5 Afs 4/2021) a které nyní upravuje § 10a rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Jinak řečeno, Smlouva o poskytnutí dotace svým obsahem v posuzovaném případě odpovídá úpravě veřejnoprávní smlouvy podle § 10a odst. 5 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, resp. podle § 14 rozpočtových pravidel. Nejvyšší správní soud připomíná, že v rozsudku sp. zn. 5 Afs 4/2021 za okamžik, kdy došlo k nesrovnalosti, označil den, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o poskytnutí dotace. V posuzovaném případě pak lze vzhledem k výše uvedenému za obdobný okamžik považovat za vznik nesrovnalosti den, kdy byla uzavřena Smlouva o poskytnutí dotace.

[30] Z výše citovaného čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 pro účely nyní projednávané věci tak vyplývá, že správní orgány mohly zahájit řízení o vrácení poskytnuté dotace do čtyř let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti; odpovědné předpisy mohly stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky.

[31] V projednávané věci je okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti dle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 2988/95, uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace dne 9. 6. 2010, od něhož se odvíjí počátek čtyřleté lhůty pro zahájení řízení, neboť žádný odpovědný předpis unijního práva (nikoli vnitrostátního - k tomu viz rozsudek SD EU ze dne 22. 12. 2010, ve věci C-131/10,

Corman) nestanovil kratší lhůtu pro zahájení řízení (nikoli však kratší než tři roky, viz čl. 3 odst. 1 první pododstavec nařízení č. 2988/95). Bylo tedy nutné, aby do 9. 6. 2014 došlo k zahájení řízení či aspoň k přerušení lhůty dle čl. 3 třetího pododstavce nařízení č. 2988/95.

[32] Ze správního spisu vyplývá, že k zahájení řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně v posuzovaném případě došlo až přípisem ze dne 10. 3. 2015, č. j. RRSZ 5104/2015. Dále je však zřejmé, že dne 25. 4. 2014 zahájil příslušný kontrolní orgán audit operace s názvem odpovídajícím názvu posuzovaného dotačního projektu, v jehož rámci bylo zjištěno sporné pochybení stěžovatele ohledně zúžení počtu uchazečů při užití náhodného výběru losem u nadlimitní veřejné zakázky na stavební práce ev. č. 60040765 vyhlášené v užším řízení s názvem shodným s názvem celého dotačního projektu. Před uplynutím čtyřleté prekluzivní lhůty tak došlo k úkonu příslušného orgánu, který se týkal vyšetřování posuzované nesrovnalosti a v jehož důsledku bylo následně zahájeno řízení o vrácení části předmětné dotace. Jinými slovy, zahájením zmíněného auditu byla v souladu s čl. 3 odst. 1 třetím pododstavcem nařízení č. 2988/95 přerušena čtyřletá prekluzivní lhůta pro zahájení řízení. Proto pokud správce daně zahájil řízení až přípisem ze dne 10. 3. 2015, učinil tak v souladu s čl. 3 odst. 1 zmíněného nařízení. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že nedošlo k prekluzi práva zahájit řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně, jak namítl stěžovatel.

[33] Počátek prekluzivní lhůty pro vydání rozhodnutí je nutné podle SD EU s ohledem na neexistenci zvláštních pravidel přímo ve čtvrtém pododstavci čl. 3 nařízení 2988/95 určit podle předchozích pododstavců (bod 65 rozsudku v již citované věci *Pfeifer & Langen II*). Lhůta pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci tak běží stejně jako lhůta pro zahájení řízení od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Podle judikatury SD EU zároveň platí, že s výjimkou případů, kdy bylo řízení o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci podle čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení pozastaveno, jak výslovně uvádí čtvrtý pododstavec, nepřerušují lhůtu uvedenou ve čtvrtém pododstavci žádné úkony.

[34] Lhůtu pro vydání rozhodnutí podle čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 tak lze z hlediska vnitrostátního práva připodobnit např. ke lhůtě pro stanovení daně podle § 148 odst. 5 daňového řádu nebo ke lhůtě pro placení daně podle § 160 odst. 5 téhož zákona, jež započaly běžet již za účinnosti tohoto zákona (tj. po 1. 1. 2011). Tyto lhůty totiž představují maximální možné délky, ve kterých lze daň stanovit, resp. platit. Po jejich uplynutí již nelze institut přerušení či stavení na tyto lhůty aplikovat [k tomu srov. zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011-218, č. 2676/2012 Sb. NSS, přiměřeně také rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2018, č. j. 3 Afs 36/2017-85 (bod 15), ze dne 28. 8. 2019, č. j. 2 Afs 138/2018-48 (body 33 až 37), ze dne 9. 8. 2021, č. j. 4 Afs 30/2021-21, či ze dne 24. 2. 2022, č. j. 9 Afs 261/2019-47 (bod 17)].

[35] V již citovaném rozsudku ve věci *Glencore Céréales France* SD EU také připomněl, že členské státy mohou v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 začít uplatňovat delší promlčecí (prekluzivní) lhůty, než jaké jsou uvedeny v odst. 1 a 2 téhož článku, a to i v průběhu jejich běhu, pokud ke dni vstupu nové (delší) lhůty v platnost nejsou dotyčné pohledávky prekludovány ani dle prvního pododstavce čl. 3 odst. 1 uvedeného nařízení, ani dle pododstavce čtvrtého, který představuje onu absolutní hranici. Současně v citovaném rozsudku uvedl, že „i když se podle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95 použije delší

pokračování

promlčecí lhůta, promlčení uplyne nezávisle na přijetí aktu přerušení promlčení, každopádně nejpozději v den, kdy uplyne lhůta rovnající se dvojnásobku této delší lhůty promlčení“. Členským státem stanovené delší prekluzivní lhůty pak musí respektovat obecné zásady unijního práva, zejm. zásadu právní jistoty a zásadu proporcionality. V případě *Glencore Céréales France* tak SD EU dospěl k závěru, že francouzským zákonodárcem zvolená pětiletá lhůta pro zahájení řízení ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 (namísto lhůty čtyřleté) nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné, aby se vnitrostátním orgánům umožnilo stíhat nesrovnalosti, které poškozují rozpočet Unie a dodržování požadavku proporcionality (viz bod 74 citovaného rozsudku). V tomto případě tak musí správní orgány rozhodnout ve lhůtě rovnající se dvojnásobku lhůty pro zahájení řízení, tj. ve lhůtě 10 let. Jako nepřiměřenou naopak SD EU shledal např. obecnou dvacetiletou promlčecí lhůtu obsaženou v portugalském občanském zákoníku ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 (k tomu srov. již citovaný rozsudek Soudního dvora ve věci *Cruz & Companhia*).

[36] Ze shora citované judikatury SD EU tak 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 SD EU ve věci *Pfeifer & Langen II*). S výjimkou uvedenou v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 pak tuto lhůtu ani žádné úkony nestaví.

[37] Nejvyšší správní soud vzhledem k závěrům citované judikatury SD EU konstatuje, že se neztotožnil s argumentací žalovaného, podle níž v souladu s čl. 3 odst. 3 nařízení 2988/95 mají členské státy právo stanovit prekluzivní lhůty delší, čemuž odpovídá § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Pokud jde o prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení, rozpočtová pravidla územních rozpočtů výslovně neobsahují úpravu prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 ani prekluzivní lhůtu pro výkon rozhodnutí o vrácení dotace podle odst. 2 téhož ustanovení. Pokud SD EU ve výše citované judikatuře připustil, že ačkoli mohou členské státy uplatnit delší prekluzivní lhůty než uvedené v čl. 3 odst. 1 a odst. 2 citovaného ustanovení, pak zároveň zdůraznil, že každopádně nejpozději v den, kdy uplyne lhůta rovnající se dvojnásobku této delší lhůty pro zahájení řízení, bude prekludováno právo vydat rozhodnutí o vrácení dotace, a to bez ohledu na jakékoli úkony příslušných orgánů, které by jinak tuto lhůtu přerušily. Jinak řečeno, SD EU s ohledem na princip právní jistoty trvá na maximální a nepřekročitelné hranici, od níž již nelze za nesrovnalost stíhat hospodářský subjekt, který se jí dopustil. Současně v tomto ohledu konkrétně odkazuje na dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace.

[38] Vzhledem k tomu, že rozpočtová pravidla územních rozpočtů v tomto ohledu neobsahují komplexní úpravu prekluzivních lhůt tak, jak je upravuje nařízení č. 2988/95, přičemž nenaplnuje ani v judikatuře SD EU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, bylo nutné v posuzovaném případě vycházet z prekluzivních lhůt uvedených v citovaném nařízení. Jinými slovy, Nejvyšší správní soud nesouhlasí s žalovaným, že rozpočtová pravidla územních rozpočtů obsahují

vlastní komplexní a úplnou úpravu prekluzivních lhůt týkajících se řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně odpovídající čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95. Jedinou prekluzivní lhůtou, kterou rozpočtová pravidla územních rozpočtů definují v § 22 odst. 12, je obecně desetiletá prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí. Výslovnou úpravu prekluzivních lhůt pro zahájení řízení a výkon rozhodnutí o vrácení dotace však neobsahují, a proto ani nelze v souladu s judikaturou SD EU zejména vzhledem k absenci prekluzivní lhůty pro zahájení řízení vyhodnotit, zdali bylo splněno pravidlo maximálně jejího dvojnásobku pro vydání rozhodnutí o vrácení dotace. SD EU ostatně v rozsudku ve věci *Cruz & Companhia* obecnou dvacetiletou prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí označil za nepřiměřenou. Byť je prekluzivní lhůta pro vydání rozhodnutí stanovená v § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů o polovinu kratší než lhůta uvedená v citovaném rozsudku SD EU, Nejvyšší správní soud za základ podobnosti obou případů považuje právě absenci lhůty pro zahájení řízení, tj. komplexní úpravu prekluzivních lhůt pro vrácení dotace. V posuzovaném případě tak při posouzení prekluze práva vydat rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně nelze vycházet z čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, resp. § 22 odst. 13 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, nýbrž ze lhůt definovaných v čl. 3 odst. 1 a 2 citovaného nařízení.

[39] Nejvyšší správní soud ve vztahu k argumentaci žalovaného zněním § 22 odst. 2 písm. b) rozpočtových pravidel územních rozpočtů nad rámec výše uvedeného poznamenává, že citovaná ustanovení tohoto zákona nebylo možné použít. V tomto směru, jak bylo výše vysvětleno, je třeba vycházet právě z unijní úpravy týkající se prekluzivní lhůty pro zahájení řízení obsažené v čl. 3 odst. 1 pododstavce 1 nařízení č. 2988/95, neboť rozpočtová pravidla neobsahují žádnou úpravu prekluzivní lhůty pro zahájení řízení pro porušení rozpočtové kázně. Zároveň je třeba zdůraznit, že v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 je i okamžik, od kterého počíná běžet prekluzivní lhůta pro zahájení řízení, definován jinak, než jak jsou porušení rozpočtové kázně i den porušení rozpočtové kázně vymezeny v rozpočtových pravidlech.

[40] Shrne-li Nejvyšší správní soud výše uvedené, podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 byly správní orgány povinny pravomocně rozhodnout o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci do osmi let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. Jak konstatoval již výše, za okamžik, od něhož je nutno počítat prekluzivní lhůtu pro vydání pravomocného rozhodnutí, je v posuzovaném případě den, kdy byla uzavřena Smlouva o poskytnutí dotace. Nejpozději dne 9. 6. 2018 tak byly správní orgány povinny pravomocně rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutí žalovaného však nabylo právní moci až dne 20. 8. 2020, tedy po uplynutí prekluzivní lhůty.

[41] Nejvyšší správní soud závěrem zdůrazňuje, že povinnost podrobit se vyměření odvodu není časově bezbřehá, neboť je vázána prekluzivními lhůtami, k nimž je povinen správní orgán přihlížet z úřední povinnosti (srov. již zmíněný nálezn Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1169/07). Prekluze možnosti uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně je přitom vadou natolik závažnou, že brání na základě dalších námitek uplatněných v tomto řízení o kasační stížnosti věcnému přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí i rozsudku krajského soudu, neboť prekludovaným právům se ochrana neposkytuje. Vyměření odvodu za porušení rozpočtové kázně po uplynutí prekluzivní lhůty je proto zapotřebí považovat za nezákonné, k čemuž krajský soud z úřední povinnosti nepřihlédl, v důsledku

pokračování

čehož došlo v žalobním řízení k vadě, která měla za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Tím byl naplněn důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[42] S ohledem na všechny tyto skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil. Jelikož by krajský soud v novém žalobním řízení nemohl učinit nic jiného než žalobou napadené rozhodnutí zrušit kvůli prekluzi práva správních orgánů vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že povaha věci umožňuje, aby o žalobě sám rozhodl. Proto podle § 110 odst. 2 písm. a) a § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s. současně se zrušením napadeného rozsudku zrušil pro nezákonnost i rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s. použitým přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

[43] Nejvyšší správní soud je posledním soudem, který o dané věci rozhoduje, a proto musí rozhodnout i o náhradě nákladů celého soudního řízení. O náhradě nákladů řízení před krajským soudem a řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že stěžovatel má vůči žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, které důvodně vynaložil, neboť měl ve věci plný úspěch (§ 60 odst. 1 věta první za použití § 120 s. ř. s.).

[44] Důvodně vynaložené náklady žalobního řízení a řízení o kasační stížnosti tvoří zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3.000 Kč, soudní poplatek za návrh na přiznání odkladného účinku žalobě ve výši 1.000 Kč, soudní poplatek za kasační stížnost ve výši 5.000 Kč a dále odměna a náhrada hotových výdajů zástupkyně stěžovatele. Odměna zástupkyně stěžovatele byla v žalobním řízení určena podle § 11 odst. 1 písm. a) a d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), a to za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (převzetí a příprava zastoupení, doplnění žaloby) a jeden úkon, za nějž náleží poloviční odměna ve výši 1.550 Kč [dle § 11 odst. 2 písm. a) advokátního tarifu – návrh na přiznání odkladného účinku žalobě], tedy celkem ve výši 7.750 Kč. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z těchto tří úkonů právní služby, což je celkem 900 Kč. Zástupkyně stěžovatele je plátkyní daně z přidané hodnoty, a proto byla výše odměny zvýšena o 1.817 Kč, což odpovídá sazbě 21 % z částky 8.650 Kč (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Odměna za zastupování za řízení o kasační stížnosti byla určena podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu, a to za dva úkony právní služby po 3.100 Kč (doplnění kasační stížnosti a doplnění argumentace ze dne 10. 10. 2023), tedy celkem ve výši 6.200 Kč. Nejvyšší správní soud přiznal stěžovateli náhradu nákladů řízení pouze za doplnění kasační stížnosti a doplnění argumentace stěžovatele ze dne 10. 10. 2023, v němž úspěšně namítl prekluzi práva vyměřit odvod za porušení rozpočtové kázně. Za ostatní písemná podání Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení stěžovateli nepřiznal, jelikož v nich pouze dále rozváděl a doplňoval již uplatněné námitky. Náhrada hotových výdajů (režijní paušál) činí podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu 300 Kč za každý z těchto dvou úkonů právní

služby, což je celkem 600 Kč. Výše odměny zástupkyně stěžovatele byla současně navýšena o 1.428 Kč, což odpovídá sazbě daně z přidané hodnoty 21 % z částky 6.800 Kč.

[45] Celkové důvodně vynaložené náklady soudního řízení stěžovatele činí 27.695 Kč. Proto Nejvyšší správní soud uložil procesně neúspěšnému žalovanému povinnost zaplatit tuto částku úspěšnému stěžovateli na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a o žalobě, a to k rukám jeho zástupkyně. Ke splnění této povinnosti stanovil Nejvyšší správní soud přiměřenou lhůtu třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 15. února 2024

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu