



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Ústí nad Labem rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Petra Černého, Ph.D., a soudců Mgr. Radima Kadlčáka a Mgr. Ladislava Vaško ve věci

žalobkyně: **Správa a údržba silnic Ústeckého kraje, příspěvková organizace,**
IČO: 00080837,
sídlem Ruská 260, 417 03 Dubí,
zastoupená Mgr. Vlastimilem Škodou, advokátem,
sídlem Masarykovo náměstí 193/20, 405 02 Děčín,

proti
žalovanému: **Ministerstvo financí,**
sídlem Letenská 15, 118 10 Praha 1,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 12. 2021, č. j. MF-31044/2021/1203-5,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 27. 12. 2021, č. j. MF-31044/2021/1203-5, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě prostřednictvím svého právního zástupce domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného Ministerstva financí ze dne 27. 12. 2021, č. j. MF-31044/2021/1203-5, kterým byl podle § 116 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), a § 22 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„zákon č. 250/2000 Sb.“), změněn platební výměr Úřadu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (dále jen „správce daně“) č. 43/2013, ze dne 1. 11. 2013, č. j. RRSZ 12671/2013, tak, že byl odvod za porušení rozpočtové kázně snížen z částky 343 406 625 Kč na částku 85 851 657 Kč. Žalobkyně se současně domáhala toho, aby soud žalovanému uložil povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně v žalobě nejprve zrekapitulovala dosavadní průběh předmětné věci. Následně uvedla, že žalovaný nesprávně odmítl její námitku týkající se uplynutí prekluzivní lhůty k uložení odvodu a penále dle § 22 odst. 13 zákona č. 250/2000 Sb., a to s odkazem na § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Ustanovení § 41 s. ř. s. nicméně nelze na daný případ aplikovat, neboť ačkoliv hovoří o odvodech za porušení rozpočtové kázně, jedná se o toliko odvody, které jsou příjmem státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo rezervních fondů organizačních složek státu, rozpočtů územních samosprávných celků, nebo státních fondů nebo Národního fondu. V návaznosti na to pak žalobkyně s odkazem na § 16a zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionální rozvoje, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon č. 248/2000 Sb.“), a § 22 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb. konstatovala, že předmětný odvod za porušení rozpočtové kázně byl v rozhodném období příjmem rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad, nikoliv tedy některého z rozpočtů dle § 41 s. ř. s. Žalobkyně též poukázala na skutečnost, že odvod za porušení rozpočtové kázně nebyl do dne 31. 12. 2021 příjmem státního rozpočtu ani podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění účinném do 31. 12. 2021 (dále jen „zákon č. 218/2000 Sb.“). Nadto připomněla, že odvod za porušení rozpočtové kázně není sankcí.
3. Následně žalobkyně uvedla, že žalovaný při hodnocení dané věci vyšel pouze ze Zprávy o auditu operace jako jediného důkazu, který byl navíc vypracován výlučně soukromou společností, přičemž tak neprovedl vlastní daňovou kontrolu. Žalovaný tedy nedodržel v rámci vyměřovacího řízení obligatorní postup stanovený daňovým řádem. K námitce nepřezkoumatelnosti prvostupňového platebního výměru vycházející z toho, že správce daně toliko převzal zjištění Auditního orgánu, žalovaný dle žalobkyně pouze odkázal na dostatek vlastních důkazů správce daně, které však nebyly v odůvodnění napadeného rozhodnutí nijak specifikovány a nebylo ani popsáno, jak tyto byly hodnoceny. Za nedostatečné pak žalobkyně považovala i odůvodnění žalovaného vztahující se k její odvolací námitce stran porušení práva na spravedlivý proces. Napadené rozhodnutí žalovaného je tedy dle žalobkyně nepřezkoumatelné co do uvedení konkrétních podkladů pro rozhodnutí, jakož i samotného posouzení věci.
4. Dále žalobkyně poukázala na fakt, že se správce daně po obdržení Zprávy o auditu operace obrátil na Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen „ÚOHS“) s podnětem k zahájení správního řízení z moci úřední, resp. požádal ÚOHS o prošetření toho, zda žalobkyně neovlivnila výběr nejvhodnější nabídky. ÚOHS nicméně ve správcem daně tvrzených skutečnostech neshledal porušení zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), resp. ovlivnění výběru nejvhodnější nabídky, a tudíž ani neshledal důvod k zahájení řízení v poukazované věci. Správce daně pak nevzal nadepsané hodnocení ÚOHS jakkoliv v úvahu, ačkoliv to byl právě ÚOHS jako odborný orgán státní správy, jehož povinností bylo dohlédnout na dodržování zákona o veřejných zakázkách. Žalobkyně pak byla v dobré víře, že k tomuto výstupu

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

ÚOHS bude ve věci přihlédnuto. Dle žalobkyně tak žalovaný porušil § 8 odst. 1 daňového řádu – tj. zásadu volného hodnocení důkazů.

5. Žalobkyně poté poukázala na dikci § 22 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2000 Sb. a čl. XXI odst. 2 a 3 Smlouvy o poskytnutí dotace, přičemž uvedla, že rozhodnou byla definice pojmu „neoprávněné použití peněžních prostředků“ a z toho vyplývající „porušení rozpočtové kázně“, která byla uvedena ve smlouvě, neboť se jednalo o vyjádření přímé vůle jejích účastníků. Žalobkyně přitom byla přesvědčena, že ve věci postupovala v souladu se zákonem i dotčenou smlouvou. Žalobkyně též upozornila, že poskytnutou dotaci použila výlučně ke stanovenému účelu, resp. na daný projekt, který slouží v plné míře veřejnosti. Pokud by tedy skutečně došlo k nějakému pochybení, jednalo by se toliko o pochybení formální, bez jakýchkoliv dopadů na realizaci a výsledek projektu. Tvrzení žalovaného, že shledané porušení mohlo mít vliv na výběr dodavatele a hospodářskou soutěž tak dle žalobkyně bylo pouhou spekulací, bez opory v učiněných zjištěních, což ostatně v řešeném případě potvrdil i závěr ÚOHS. Žalovaný si tak dle žalobkyně i přes hodnocení ÚOHS vytvořil vlastní názor o porušení zákona o veřejných zakázkách a jeho závažnosti, čímž však překročil přípustné meze vlastního uvážení.
6. Závěrem žalobkyně uvedla, že k žádným negativním dopadům na realizaci daného projektu a na jeho výsledek nedošlo, neboť ani žalovaný žádné takové dopady v napadeném rozhodnutí nespecifikoval a nehodnotil. Z toho pak dle žalobkyně plyne, že výše uloženého odvodu nebyla žádným způsobem odůvodněna, v čemž žalobkyně shledala rovněž nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalobkyně zároveň zdůraznila, že byl předmětný projekt řádně realizován a nadále slouží veřejnosti.

Vyjádření žalovaného

7. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby ji soud jako nedůvodnou zamítl. K tomu zrekapituloval dosavadní průběh řízení, jakož i uplatněnou žalobní argumentaci. Žalovaný současně odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí.
8. Dále žalovaný uvedl, že za účelem odstranění vad předcházejícího řízení (tj. po zrušujícím rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2021, č. j. 15 Af 96/2017-49) zaslal žalobci vyrozumění a výzvu ze dne 8. 11. 2021, ve které žalobkyni seznámil se zjištěnými skutečnostmi a důkazy, přičemž ji také poučil o tom, že se může ke zjištěným skutečnostem vyjádřit a případně nahlédnout do spisu, či předložit nebo navrhnout další důkazy. Žalobkyně tak nyní napadá pouze chyby správce daně, které žalovaný v odvolacím řízení již v souladu s nadepsaným rozhodnutím krajského soudu odstranil.
9. Nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí pak žalovaný k námitce, že § 41 s. ř. s. nebylo možno na daný případ aplikovat, zmínil, že podle § 16a zákona č. 248/2000 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2021, regionální rady regionů soudržnosti hospodařily podle zákona č. 250/2000 Sb., přičemž dle § 16b téhož zákona jejich příjmy tvořily dotace ze státního rozpočtu a z rozpočtů krajů (rozpočtů územních samosprávných celků). K tomu žalovaný též poukázal na § 1 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., ve znění účinném do 31. 12. 2021, z něhož dle jeho názoru plyne, že regionální rady sice nebyly územními samosprávnými celky, ale byly zařazeny mezi územní rozpočty. Předmětnou námitku tak žalovaný shledal vyvrácenou.
10. Stran námítky žalobkyně, že správce daně při vydání platebního výměru vycházel pouze ze Zprávy o auditu operace, žalovaný znovu odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí, přičemž doplnil, že danou námitku v úplnosti a řádně vypořádal, když jasně popsal, z jakých

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

důkazů ve svém posouzení vycházel a jak je hodnotil. Stejně tak žalovaný odkázal na obsah napadeného rozhodnutí i v části namítaného porušení práva na spravedlivý proces. Žalobkyně přitom dle žalovaného v tomto ohledu ani blíže nespecifikovala, jakým jednáním mělo být toto právo porušeno.

11. Následně žalovaný popsal, že v souladu s odůvodněním rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2021, č. j. 15 Af 96/2017-49, bylo vyžádáno doplnění důkazů (tj. žalobkyně měla možnost předložit další důkazy na podporu vlastních tvrzení) a že hodnotil důkazy každý samostatně i všechny v jejich celku. Žalovaný tedy odmítl tvrzení žalobkyně, že správní orgány ve věci nekriticky převzaly zjištění Auditního orgánu. Žalovaný totiž přezkoumal důvody uloženého odvodu za porušení rozpočtové kázně zcela nezávisle. Žalovaný tak v napadeném rozhodnutí uvedl, jakým způsobem důkazy hodnotil, jak dospěl k závěru, že žalobkyně porušila rozpočtovou kázeň, a konstatoval též, jakým způsobem byla stanovena výše odvodu.
12. Žalovaný poté ve věci zdůraznil, že smluvní strany si nemohou definovat porušení rozpočtové kázně odlišně od zákona. K tomu dále doplnil, že nesouhlasí s tvrzením žalobkyně, že zcela překročil přípustnou míru uvážení, když k posuzování porušení zákona o veřejných zakázkách byl dle jeho § 112 příslušný právě ÚOHS. Výsledek šetření ÚOHS ze dne 16. 11. 2012 však dle žalovaného nebyl rozhodnutím, kterým by byl žalovaný vázán, ale pouze sdělením, z něhož vyplývá, že po prošetření určitých skutečností nebyly shledány důvody pro zahájení správního řízení z moci úřední, přičemž ÚOHS do budoucna nevyloučil možnost následného přezkoumání postupu zadavatele, vyjdou-li najevo nové skutečnosti. Z odkazovaného oznámení nadto ani nevyplývalo, v jaké rozsahu byl postup žalobkyně přezkoumáván a jaké podklady měl ÚOHS k dispozici. V posuzovaném případě žalobkyně porušila zákon č. 250/2000 Sb., resp. Smlouvu o poskytnutí dotace, čímž tedy naplnila skutkovou podstatu neoprávněného použití peněžních prostředků a porušení rozpočtové kázně podle zákona č. 250/2000 Sb. ÚOHS přitom nezkoumá porušení rozpočtové kázně ve smyslu zákona č. 250/2000 Sb., a proto nebyl v tomto směru žalovaný jeho názorem vázán.
13. Závěrem žalovaný popsal, že ze skutečností popsaných v odvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že žalobkyně při posuzování technických kvalifikačních předpokladů uchazečů porušila zásadu transparentnosti a zásadu rovného zacházení ve smyslu § 6 zákona o veřejných zakázkách, resp. čl. XI odst. 1 Smlouvy o poskytnutí dotace, čímž naplnila skutkovou podstatu porušení rozpočtové kázně dle § 22 odst. 1 a 2 zákona č. 250/2000 Sb. Odvod byl pak žalovaným stanoven ve výši odpovídající závažnosti shledaného pochybení. Důvody pro tuto výši pak byly žalovaným rovněž dostatečně konkretizovány, a to v souladu s Pokyny ke stanovení finančních oprav dle nejzávažnějšího pochybení. Tvrzení žalobkyně o tom, že částka odvodu nebyla odůvodněna, je tak dle žalovaného liché. Zmínila-li též žalobkyně, že projekt byl řádně realizován a slouží veřejnosti, jednalo se dle žalovaného o tvrzení pro věc irelevantní.

Posouzení věci soudem

14. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v řízení vedeném podle části třetí prvního dílu hlavy druhé s. ř. s., která vychází z dispoziční zásady vyjádřené v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 věty druhé a třetí a § 75 odst. 2 věty první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobkyně uplatnila v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 věty první s. ř. s. Povinností žalobkyně je proto tvrdit, že správní Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlídnout toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s.

15. Na tomto místě soud předesílá, že po přezkoumání skutkového a právního stavu projednávaného případu a po prostudování obsahu předloženého správního spisu dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
16. Úvodem soud poukazuje na závěr plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2022, č. j. 6 Afs 89/2022-28, podle kterého: „V řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí o odvolání proti rozhodnutí Regionální rady regionu soudržnosti podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, přešla s nabytím účinnosti zákona č. 251/2021 Sb., tj. ke dni 1. 1. 2022, působnost žalovaného na Odvolací finanční ředitelství (§ 69 s. ř. s.). Přejícné ustanovení v čl. IX bodu 4 zákona č. 251/2021 Sb., podle něhož řízení nebo jiné postupy zahájené u Ministerstva financí dokončí Ministerstvo financí i v případech, kdy jeho působnost přechází ode dne 1. 1. 2022 na orgány Finanční správy České republiky, se vztahuje pouze na řízení, která nebyla před uvedeným datem pravomocně ukončena.“
17. Soud nicméně dále zdůrazňuje, že dnem 20. 6. 2023 nabyt účinnosti zákon č. 151/2023 Sb., kterým se mění zákon č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (dále jen „zákon č. 151/2023 Sb.“).
18. Dle čl. I zákona č. 151/2023 Sb. přitom platí, že v čl. IX zákona č. 251/2021 Sb., kterým se mění zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, se na konci bodu 4 doplňují věty „Pokud je proti rozhodnutí Ministerstva financí, které vzešlo z řízení nebo jiných postupů podle věty první, podána žaloba, je žalovaným Ministerstvo financí. Pokud soud toto rozhodnutí zruší a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení, dokončí řízení Ministerstvo financí. Pokud je proti rozhodnutí soudu vydanému v řízení o žalobě proti rozhodnutí Ministerstva financí podle věty druhé podána kasační stížnost, je účastníkem řízení o kasační stížnosti Ministerstvo financí. Přezkoumání rozhodnutí Ministerstva financí podle věty druhé nařídí úřední osoba stojící v čele Ministerstva financí na základě návrhu jí ustanovené komise; přezkoumání rozhodnutí provede Ministerstvo financí jako správce daně, který ve věci rozhodl v posledním stupni.“
19. Čl. II (přejícné ustanovení) bod 1 téhož zákona poté stanovuje, že byla-li proti rozhodnutí Ministerstva financí vzešlému z řízení nebo jiných postupů při správě odvodů za porušení rozpočtové kázně v případě dotace poskytnuté z rozpočtu Regionální rady regionu soudržnosti, které byly zahájeny přede dnem 1. ledna 2022, podána žaloba, o níž soud do dne nabytí účinnosti tohoto zákona nerozhodl, dokončí soud řízení s Ministerstvem financí jako žalovaným.
20. Na základě výše popsaného tak lze v řešeném případě konstatovat, že se Ministerstvo financí dnem nabytí účinnosti zákona č. 151/2023 Sb. stalo opět účastníkem řízení. Z uvedeného tedy plyne, že se v souladu s § 69 s. ř. s. ode dne 20. 6. 2023 v tomto soudním řízení stalo žalovaným (znovu) Ministerstvo financí. Soud proto ode dne 20. 6. 2023 jako se žalovaným v této věci jednal s Ministerstvem financí.
21. Klíčovou je pak v nyní posuzované věci otázka prekluze. Tou se musí správní soud (resp. i správní orgán) zabývat z úřední povinnosti, neboť prekludovanému, a tudíž již neexistujícímu (zaniklému) právu nelze poskytovat ochranu (srov. např. nálezy Ústavního Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, 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, či ze dne 6. 5. 2009, sp. zn. I. ÚS 1419/07). 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 nic změnit. Zdejší soud se proto v daném případě musel nejprve zabývat právě námitkou prekluze.

22. K otázce prekluze je přitom třeba předně upozornit na její konstrukci, která je založena na dvou právních skutečnostech – a sice uplynutí doby a neuplatnění práva v této době. Důsledkem prekluze je vždy také zánik samotného práva, přičemž s takto závažnými následky, které jsou s prekluzí spojeny, se pojí výše zmiňovaný logický důsledek – k prekluzi musí orgán veřejné moci přihlížet z úřední povinnosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66). Otázka prekluze je tedy zásadní především z hlediska práva hmotného, neboť se s ní pojí samotný zánik subjektivního práva, kterému již nadále není možné poskytovat ochranu (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011-218).
23. Soud dále konstatuje, že v daném případě je nutno zohlednit též fakt, že předmětná dotace byla poskytnuta rovněž z rozpočtu EU (konkrétně z Evropského fondu pro regionální rozvoj – ERDF), což plyne jak ze samotného textu Smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 17. 10. 2008 včetně dodatků, tak i z podstaty vzniku a existence poskytovatele dotace – tj. Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85). Bylo proto třeba 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 [čl. 4 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 2988/95 ze dne 18. 12. 1995 o ochraně finančních zájmů Evropských společenství (dále jen „nařízení č. 2988/95“); jakož i čl. 70 odst. 1 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999].
24. V dané souvislosti tak zdejší soud zdůrazňuje, že unijní nařízení jsou 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 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jsou s ním v rozporu. Jak uvedl Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, ve věci C-106/77, *Simmenthal*, 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“. 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.

25. 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 jakékoliv 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.
26. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobkyni byla dotace poskytnuta zejména ze zdrojů EU (konkrétně z Evropského fondu pro regionální rozvoj – ERDF), přičemž ochranu finančních zájmů EU upravuje přímo použitelné nařízení č. 2988/95, tak bylo nutno zmíněné nařízení aplikovat i na nyní posuzovaný případ. Ostatně sama Smlouva o poskytnutí dotace včetně dodatků v jejím textu výslovně odkazovala také na unijní právní předpisy, přičemž prostředky, které obdržela a s nimiž dále nakládala Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad, pocházely z unijního rozpočtu (srov. např. 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 nic změnit ani skutečnost, že byla žalobkyně povinna odvést vyměřený odvod za porušení rozpočtové kázně do rozpočtu poskytovatele dotace, nikoliv přímo do unijního rozpočtu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85).
27. Nařízení č. 2988/95 totiž 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 odkazovaného nařízení). Nesrovnalostí ve smyslu tohoto nařízení se rozumí jakékoliv 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 třeba jen částečně) z unijních zdrojů, jedná se o neoprávněný výdaj, a tudíž nesrovnalost ve smyslu nařízení č. 2988/95.
28. Zdejší soud konstatuje, že pochybení žalobkyně spatřoval žalovaný v postupu, který se vztahoval k zadávacímu řízení, konkrétně v porušení zásady transparentnosti a rovného zacházení při posuzování kvalifikačních předpokladů žalobkyni jako zadavatelem předmětné nadlimitní veřejné zakázky s názvem dotačního projektu „Rekonstrukce silnice II/263 Česká Kamenice – Rumburk – Jířkov“. Toto pochybení bylo možno vzhledem k výše popsané definici uvedené v čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95 považovat za nesrovnalost ve smyslu citovaného ustanovení, neboť žalobkyně se podle žalovaného dopustila porušení dotačních podmínek (resp. porušení rozpočtové kázně). Tímto pochybením žalobkyně tak byl či mohl být poškozen rozpočet Regionální rady regionu soudržnosti Severozápad a tím i Evropského fondu pro regionální rozvoj – ERDF. K této nesrovnalosti, která byla Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

důvodem pro vyměření odvodu, tedy dle žalovaného došlo v důsledku toho, že žalobkyně jako zadavatel při zadávání dotčené veřejné zakázky porušila § 53 odst. 2 písm. b) a c) zákona o veřejných zakázkách, když způsob prokazování a hodnocení základních kvalifikačních předpokladů uvedený v Kvalifikační dokumentaci neodpovídal odkazovanému zákonu a současně způsob prokazování a hodnocení základních kvalifikačních předpokladů uvedený v Kvalifikační dokumentaci se lišil od uvedeného v Oznámení o zakázce. Dále žalovaný poukazovanou nesrovnalost spatřoval v tom, že byl ze zadávacího řízení vyloučen uchazeč BALTOM, s.r.o., z důvodu, že jeho certifikát systému řízení jakosti nezahrnoval technologický proces provádění vozovek na mostech, přestože v Kvalifikační dokumentaci žalobkyně neuvedla, že certifikát systému řízení jakosti musí zahrnovat i technologický proces provádění vozovek na mostech. K výše uvedenému přitom dle obsahu správního spisu došlo v rámci zadávání předmětné veřejné zakázky (viz skutečnost, že BALTOM, s.r.o., byla rozhodnutím žalobkyně ze dne 15. 8. 2008 vyloučena z účasti na předmětném zadávacím řízení na veřejnou zakázku a o námitkách jmenované společnosti proti tomuto rozhodnutí bylo žalobkyní rozhodnuto dne 28. 8. 2008 a 4. 9. 2008), tj. ještě před samotným uzavřením Smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 17. 10. 2008.

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

„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.“

30. Povahou lhůt definovaných v citovaném čl. 3 nařízení č. 2988/95 se přitom podrobně zabýval Nejvyšší správní soud v již odkazovaném rozsudku ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, z jehož závěrů lze vycházet i v nyní projednávaném případě.
31. Jak je zřejmé z dikce čl. 3 nařízení č. 2988/95, ten v sobě zahrnuje úpravu několika prekluzivních lhůt. Byť toto nařízení označuje lhůty jako „promlčecí“, ze znění čl. 3 nařízení č. 2988/95, 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, *Glencore Céréales France*, C-584/15,

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

body 24 až 26, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85.

32. Soudní dvůr EU pak v řadě svých rozhodnutí vyložil, že čl. 3 nařízení č. 2988/95 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 Soudního dvora EU ze dne 29. 1. 2009, *Josef Vosding Schlacht, Kühl und Zerlegebetrieb a další*, C-278/07 až C-280/07, body 19 až 23; ze dne 17. 9. 2014, *Cruz & Companhia*, C-341/13, bod 45); ze dne 11. 6. 2015, *Pfeifer & Langen II*, C-52/14, bod 23; či ze dne 3. 9. 2015, *Sodiaal International*, C-383/14, bod 26. V posledně zmíněném rozsudku zároveň Soudní dvůr 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 odkazovaného nařízení, jehož cílem je odnětí neoprávněně získané výhody, avšak nevykazuje povahu sankce (viz bod 27 posledně citovaného rozsudku Soudního dvora EU). Opačný výklad by odporoval systematické citovaného čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95, jehož čtyři pododstavce tvoří jeden celek. Těmto pododstavcům je proto dle Soudního dvora EU potřeba přisuzovat stejný rozsah působnosti tak, aby byla jeho systematika v souladu s obecnou systematikou prekluze zavedenou čl. 3 a cílem daného nařízení, kterým je pro tento systém vytvořit koherentní rámec (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66).
33. Ze závěrů Soudního dvora EU uvedených v poukazované judikatuře tak pro účely nyní posuzované věci vyplývá, že na řízení o vrácení dotace, jež byla žalobkyni poskytnuta, se uplatní prekluzivní lhůty obsažené právě v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95.
34. 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.
35. Z judikatury Soudního dvora EU též 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 (srov. např. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 6. 10. 2015, *Firma Ernst Kollmer Fleischimport und-export*, C-59/14, bod 25). V této souvislosti je nutno opětovně zdůraznit, že za nesrovnalost ve smyslu citovaného nařízení je třeba považovat porušení dotačních podmínek, kterým byl či případně mohl být poškozen rozpočet EU. K tomu pak Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, dále konstatoval, že „[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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

účet prostředky z předmětné dotace, byly naplněny zmíněné podmínky nesrovnalosti podle nařízení č. 2988/95.“

36. Z výše citovaného čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 tak pro účely aktuálně řešené věci vyplývá, že správní orgány mohly zahájit řízení o vrácení poskytnuté dotace do čtyř let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti; odvětvové předpisy mohly stanovit i kratší lhůtu, která však nesmí být kratší než tři roky. Okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti, je tudíž ve smyslu judikatury Soudního dvora EU a Nejvyššího správního soudu citované v předchozím odstavci nutno v daném případě rozumět nejpozději uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace dne 17. 10. 2008, neboť nejpozději tímto dnem došlo k porušení právního předpisu Společenství (EU) vyplývajícího z jednání žalobkyně, v důsledku kterého mohl být poškozen rozpočet EU, a to formou porušení dotačních podmínek. Jelikož vytýkané jednání žalobkyně související se zadávacím řízením na výběr zhotovitele dotčeného projektu proběhlo předtím, než byla žalobkyni poskytnuta dotace, nejpozději uzavřením Smlouvy o poskytnutí dotace ze dne 17. 10. 2008 mohlo dojít v důsledku jednání žalobkyně k porušení zásady transparentnosti a rovného zacházení dle § 6 zákona o veřejných zakázkách, a tedy k nesrovnalosti podle čl. 1 odst. 2 nařízení č. 2988/95, která vedla k poškození rozpočtu EU (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66). Nejpozději tímto dnem totiž žalobkyni vznikl nárok na poskytnutí dotace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85).
37. V projednávané věci je tedy okamžikem, kdy došlo k nesrovnalosti dle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 2988/95, uzavření Smlouvy o poskytnutí dotace dne 17. 10. 2008, od něhož se odvíjí počátek čtyřleté lhůty pro zahájení řízení, neboť žádný odvětvový předpis (ani nařízení č. 1083/2006) unijního práva (nikoliv vnitrostátního – k tomu viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 22. 12. 2010, *Corman*, C-131/10, bod 41) nestanovil kratší lhůtu pro zahájení řízení. V tomto kontextu, jakož i ve světle závěrů vyslovených v rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, soud zároveň uvádí, že za daných okolností není možno souhlasit s tvrzením žalovaného, které plyne z odůvodnění napadeného rozhodnutí, že k porušení rozpočtové kázně došlo až v okamžiku, kdy byly žalobkyni připsány na její účet finanční prostředky z předmětné dotace (tj. dne 14. 5. 2010), resp. že byly naplněny podmínky nesrovnalosti podle nařízení č. 2988/95.
38. Ze správního spisu přitom vyplývá, že prvním úkonem správce daně v projednávané věci bylo vydání platebního výměru ze dne 1. 11. 2013, č. j. RRSZ 12671/2013, kterým byl žalobkyni uložen odvod za porušení rozpočtové kázně (viz též rozsudek zdejšího soudu ze dne 27. 7. 2021, č. j. 15 Af 96/2017-49, jímž bylo pro vadu řízení zrušeno dřívější rozhodnutí žalovaného v posuzovaném případě). Dále je však zřejmé, že už dne 22. 2. 2012 zahájil kontrolní orgán audit operace s názvem odpovídajícím názvu posuzovaného dotačního projektu, v jehož rámci byla zjištěna mj. sporná pochybení žalobkyně stran již shora popsanych porušení zásady transparentnosti a rovného zacházení při posuzování kvalifikačních předpokladů žalobkyni jako zadavatelem předmětné nadlimitní veřejné zakázky. Před uplynutím čtyřleté prekluzivní lhůty tak došlo dle soudu k úkonu příslušného orgánu, který se týkal vyšetřování předmětné nesrovnalosti a v jehož důsledku bylo následně vedeno 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. Zdejší soud proto v této části uzavírá, že nedošlo k prekluzi práva zahájit řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně.

39. Počátek prekluzivní lhůty pro samotné vydání rozhodnutí je poté nutno podle Soudního dvora EU s ohledem na neexistenci zvláštních pravidel přímo ve čtvrtém pododstavci čl. 3 nařízení 2988/95 určit podle předchozích pododstavců (srov. rozsudek ze dne 11. 6. 2015, *Pfeifer & Langen II*, C-52/14, bod 65). 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 Soudního dvora 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 (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85).
40. V již odkazovaném rozsudku ve věci *Glencore Céréales France* Soudní dvůr 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 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, zejména zásadu právní jistoty a zásadu proporcionality. V případě *Glencore Céréales France* tak Soudní dvůr 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 EU a dodržování požadavku proporcionality. 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 Soudní dvůr EU shledal např. obecnou dvacetiletou promlčecí lhůtu obsaženou v portugalském občanském zákoníku ve smyslu čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 (srov. již poukazovaný rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Cruz & Companhia*).
41. Ze shora uvedené judikatury Soudního dvora 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 současně nepřerušují žádné úkony, ani úkony uvedené v čl. 3 odst. 1 ve třetím pododstavci citovaného nařízení, neboť tam uvedené úkony přerušují pouze lhůtu uvedenou v prvním pododstavci (tj. lhůtu pro zahájení řízení; srov. už citovaný rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Pfeifer & Langen II*). S výjimkou uvedenou v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 pak danou lhůtu ani žádné úkony nestaví.
42. K tomu lze doplnit také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66, v němž bylo vysloveno, že „[č]l. 3 odst. 1 citovaného nařízení představuje komplexní právní úpravu prekluzivních lhůt pro zahájení řízení, jakož i pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci. Toto ustanovení také výslovně určuje, jaké úkony uvedené lhůty přerušují a které úkony tyto lhůty staví; na rozdíl od lhůty pro výkon rozhodnutí, u které evropský zákonodárce ponechal pravidla pro její přerušování a pozastavení na vnitrostátních předpisech členských států (srov. čl. 3 odst. 2 nařízení č. 2988/95). Vnitrostátní pravidla týkající se přerušování a stavení se tak na lhůtu pro zahájení řízení a lhůtu pro vydání rozhodnutí o

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

povinnosti vrátit poskytnutou dotaci neuplatní. Opačný výklad by byl v rozporu s čl. 3 odst. 1 nařízení č. 2988/95 a judikaturou, ve které se k tomuto čl. a lhůtám v něm uvedeným vyjádřil Soudní dvůr EU. Členské státy mohou sice využít pravomoci dle čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, tj. mohou (za dodržení principu proporcionality) uplatňovat lhůty delší, přičemž tyto lhůty mohou být stanoveny i právními předpisy, které byly přijaty před přijetím nařízení č. 2988/95, mohou vyplývat také z obecných občanskoprávních předpisů (k tomu srov. již citovaný rozsudek ve věci Cruz & Companhia, body 55 až 57); toto ustanovení ovšem nelze vykládat tak, že by oním „uplatňováním delší lhůty“ bylo faktické stavení absolutní lhůty pro vydání rozhodnutí dle čtvrtého pododstavce čl. 3 odst. 1 citovaného nařízení – zde: v důsledku aplikace § 41 s. ř. s. Evropský zákonodárce zcela jasně stanovil, jaké konkrétní úkony lhůtu pro vydání rozhodnutí staví (jde o úkony uvedené v čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95) a Soudní dvůr EU ve své judikatuře potvrdil, že jinými úkony lhůtu pro vydání rozhodnutí stavět, ani přerušovat nelze; tuto úpravu proto nelze „obcházet“ poukazem na možnost uplatňování delších lhůt ve smyslu čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95. (...) Shrne-li Nejvyšší správní soud výše uvedené, podle čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95 byly správní orgány povinny rozhodnout o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci do 8 let od okamžiku, kdy došlo k nesrovnalosti. (...) Soudní dvůr výslovně označil prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci financovanou z rozpočtů Unie jako „absolutní limit“, příp. „absolutní hranici“, ve které musí správní orgán o povinnosti vrátit dotaci rozhodnout. Tato formulace Soudního dvora je přitom zcela jednoznačná, nevyvolává žádné pochybnosti o tom, že tuto lhůtu nelze žádnými úkony přerušovat a s výjimkou úkonů podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 2988/95 ani pozastavovat (stavit). Ustanovení § 41 s. ř. s. proto nebylo možné vyložit tak, že se bez dalšího uplatní také na prekluzivní lhůtu pro vydání rozhodnutí o povinnosti vrátit poskytnutou dotaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 čtvrtého pododstavce nařízení č. 2988/95; takový závěr je s citovaným nařízením, jakož i s relevantní judikaturou Soudního dvora v rozporu.“

43. Vycházejí z výše popsaných judikатурních závěrů zdejší soud uvádí, že jedná-li se o prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení, zákon č. 250/2000 Sb. výslovně neobsahuje 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. Soudní dvůr EU ve shora citované judikatuře uvedl, že ačkoliv mohou členské státy uplatnit delší prekluzivní lhůty než uvedené v čl. 3 odst. 1 a odst. 2 citovaného ustanovení, 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 jakékoliv úkony příslušných orgánů, které by jinak tuto lhůtu přerušily. Jinak řečeno, Soudní dvůr 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 zcela konkrétně odkazuje na dvojnásobek lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace.
44. Vzhledem k tomu, že zákon č. 250/2000 Sb. v tomto ohledu neobsahuje komplexní úpravu prekluzivních lhůt tak, jak je upravuje nařízení č. 2988/95, přičemž nenaplnuje ani v judikatuře Soudního dvora EU akcentované pravidlo dvojnásobku prekluzivní lhůty pro zahájení řízení o vrácení dotace, bylo nutné v řešeném případě vycházet z prekluzivních lhůt uvedených právě v nařízení č. 2988/95. Jedinou prekluzivní lhůtou, kterou zákon č. 250/2000 Sb. definuje v § 22 odst. 13 (dříve odst. 11), je obecná desetiletá prekluzivní lhůta pro uložení odvodu a penále za porušení rozpočtové kázně. Výslovnou úpravu prekluzivních lhůt pro zahájení řízení a výkon rozhodnutí o vrácení dotace však neobsahuje, a proto ani nelze v souladu s judikaturou Soudního dvora EU zejména vzhledem k absenci prekluzivní lhůty pro zahájení řízení vyhodnotit, zdali bylo splněno pravidlo maximálně Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

jejího dvojnásobku pro vydání rozhodnutí o vrácení dotace. V projednávaném případě tak při posouzení prekluze práva vydat rozhodnutí o odvodu za porušení rozpočtové kázně nebylo možno vycházet z čl. 3 odst. 3 nařízení č. 2988/95, resp. § 22 odst. 13 (dříve odst. 11) zákona č. 250/2000 Sb., nýbrž ze lhůt definovaných v čl. 3 odst. 1 a 2 citovaného nařízení.

45. Zdejší soud poté v nadepsaném kontextu a ve vztahu k argumentaci žalovaného odkazující na § 22 zákona č. 250/2000 Sb. nad rámec výše uvedeného poznamenává, že dané ustanovení tohoto zákona nebylo možné ve věci použít. V tomto směru, jak už bylo dříve vyloženo, je totiž třeba vycházet z unijní úpravy týkající se prekluzivní lhůty pro zahájení řízení obsažené v čl. 3 odst. 1 pododstavce prvního nařízení č. 2988/95, neboť zákon č. 250/2000 Sb. neobsahuje žádnou úpravu prekluzivní lhůty pro zahájení řízení pro porušení rozpočtové kázně. Zároveň je nutno 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 zákoně č. 250/2000 Sb. (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85).
46. Shrne-li tedy zdejší 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 bylo konstatováno už shora, za okamžik, od něhož bylo nutno počítat prekluzivní lhůtu pro vydání pravomocného rozhodnutí, byl v posuzovaném případě den 17. 10. 2008, kdy byla uzavřena Smlouva o poskytnutí dotace. Nejpozději dne 17. 10. 2016 tak byly správní orgány povinny pravomocně rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně. Rozhodnutí žalovaného však nabylo právní moci až dne 28. 12. 2021, tedy zjevně po uplynutí prekluzivní lhůty.
47. Toliko nad rámec shora uvedeného poté soud v dané souvislosti zmiňuje, že i kdyby k porušení rozpočtové kázně došlo dne 14. 5. 2010, kdy byly finanční prostředky dotace připsány na účet žalobkyně, z čehož v napadeném rozhodnutí vycházel žalovaný, ve smyslu nadepsaných judikатурních závěrů by bylo třeba o odvodu za porušení rozpočtové kázně pravomocně rozhodnout nejpozději do dne 14. 5. 2018. Závěr o uplynutí prekluzivní lhůty by tedy i za této okolnosti zůstal nezměněn.
48. Soud pak závěrem zdůrazňuje, že povinnost podrobit se vyměření odvodu není časově bezbřehá, neboť je vázána prekluzivními lhůtami, k nimž jsou správní orgány (resp. i soudy) povinny přihlížet z úřední povinnosti (viz judikatura Ústavního soudu v odst. 21). Prekluze možnosti uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně je přitom vadou natolik závažnou, že brání na základě dalších námitek uplatněných v tomto řízení o žalobě věcnému přezkoumání napadeného rozhodnutí žalovaného, neboť prekludovaným právům se ochrana neposkytuje. Vyměření odvodu po uplynutí prekluzivní lhůty je proto vadou řízení před správním orgánem mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, přičemž je tato vada řízení dle hodnocení soudu podřaditelná pod § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 10. 2014, č. j. 9 Afs 76/2014-51). Prekluze možnosti uložit žalobci odvod za porušení rozpočtové kázně je tak důvodem, pro který soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí.
49. Z důvodu zjištěné vady se soud již nezabýval dalšími námitkami žalobkyně ani neprováděl jí navrhané dokazování, neboť by to bylo v projednávané věci bezpředmětné. Nadto soud k žalobkyní navrženému dokazování listinami obsaženými ve správním spisu uvádí, že obsah správního spisu (tj. všechny jeho součásti) nelze považovat bez dalšího za důkaz.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Vychází-li soud ve správním soudnictví z údajů a listin obsažených ve správním spisu, nejedná se o dokazování ve smyslu nadepsaného ustanovení § 52 s. ř. s. (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75). Vyplývá to ze samotné podstaty řízení ve správním soudnictví, které je přezkumným řízením řízení správního, přičemž správní spis je obrazem a výsledkem správního řízení, dokládající skutkový stav, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 5. 2019, č. j. 3 Afs 194/2017-25).

50. Soud tudíž shledal podanou žalobu za důvodnou a napadené rozhodnutí žalovaného podle § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro vadu řízení výrokem I. rozsudku zrušil. Zároveň soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení, v němž je ve smyslu § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán výše uvedenými závěry soudu.
51. Současně zdejší soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, přestože žalovaný na jednání trval, neboť žalobou napadené rozhodnutí bylo zrušeno dle § 76 odst. 1 s. ř. s., přičemž v takovém případě právní úprava připouští rozhodnutí ve věci bez nařízení jednání.
52. Vzhledem k tomu, že žalobkyně měla ve věci plný úspěch, soud podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. výrokem II. rozsudku uložil žalovanému zaplatit jí do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení v celkové výši 11 228 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč, z částky 6 200 Kč za dva úkony právní služby právního zástupce žalobkyně po 3 100 Kč podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 vyhlášky Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“), [převzetí a příprava zastoupení – písm. a); podání žaloby – písm. d)], z částky 600 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [dva režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu] a z částky 1 428 Kč představující 21 % DPH, kterou je advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Ústí nad Labem 6. března 2024

JUDr. Petr Černý, Ph.D. v. r.
předseda senátu