



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: **Krajská zdravotní, a. s.**, IČO: 25488627,
sídlem Sociální péče 3316/12a, 400 11 Ústí nad Labem,
zastoupená Mgr. Janem Hrazdirou, advokátem,
sídlem Na Příkopě 583/15, 110 00 Praha 1,

proti
žalovanému: **Odvolací finanční ředitelství**,
sídlem Masarykova 427/31, 602 00 Brno,

o žalobě proti rozhodnutím žalovaného ze dne 30. 9. 2022, č. j. 34982/22/5000-10612-703694,

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného Odvolacího finančního ředitelství ze dne 30. 9. 2022, č. j. 34982/22/5000-10612-703694, **se zrušuje** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 20 456 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

1. Žalobkyně se žalobou podanou v zákonem stanovené lhůtě domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2022, č. j. 34982/22/5000-10612-703694, kterým byly podle § 116 odst. 1 písm. a) zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), a zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtových

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

pravidlech“), změněny části textu výroků platebních výměrů Specializovaného finančního úřadu (dále jen „správce daně“) ze dne 27. 8. 2015, č. j. 185118/15/4000-31472-109509, č. j. 185120/15/4000-31472-109509, č. j. 185150/15/4000-31472-109509 a č. j. 185152/15/4000-31472-109509, jimiž byly žalobkyni dle § 44a odst. 4 písm. c) zákona o rozpočtových pravidlech, vyměřeny odvody do státního rozpočtu a Národního fondu za porušení rozpočtové kázně v částkách 2 841 338 Kč, 16 100 913 Kč, 3 000 638 Kč a 17 003 612 Kč. Konkrétně pak změna dotčených platebních výměrů spočívala v tom, že nadepsané částky vyměřených odvodů do státního rozpočtu a Národního fondu za porušení rozpočtové kázně a odvodů do Národního fondu za porušení rozpočtové kázně byly změněny (sníženy) na částky 1 136 535 Kč, 6 440 365 Kč, 1 200 255 Kč a 6 801 445 Kč. Ve zbytku zůstala prvostupňová rozhodnutí beze změn. Žalobkyně se zároveň domáhala toho, aby soud zrušil i shora uvedené platební výměry správce daně, jakož i uložil žalovanému povinnost nahradit jí náklady soudního řízení.

Žaloba

2. Žalobkyně úvodem podané žaloby shrnula dosavadní průběh dané věci. Následně namítla, že ve věci uplynula prekluzivní lhůta pro stanovení daně 10 let dle § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech, když k porušení rozpočtové kázně došlo v roce 2010, a tudíž prekluzivní lhůta začala běžet ve smyslu nadepsaného ustanovení dne 1. 1. 2011 a uplynula dne 1. 1. 2021. V napadeném rozhodnutí přitom žalovaný sice zmínil, že po dobu řízení před správním soudem byla prekluzivní lhůta stavěna, a proto k prekluzi práva pro stanovení daně dosud nedošlo, avšak již neuvedl, o jaké konkrétní ustanovení kterého právního předpisu toto tvrzení opřel, což dle žalobkyně způsobilo nepřezkoumatelnost tohoto rozhodnutí.
3. K tomu žalobkyně poukázala na skutečnost, že v § 148 odst. 5 daňového řádu, shodně jako v § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech, byla stanovena maximální délka prekluzivní lhůty pro stanovení daně, a to 10 let. Jinými slovy, desetiletou lhůtu pro stanovení daně dle § 148 odst. 5 daňového řádu, či § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech, nelze stavět. Lhůta pro stanovení daně tedy v řešeném případě uběhla dle § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech dnem 1. 1. 2021.
4. Žalobkyně dále uvedla, že text formulace požadavků v zadávacích dokumentacích byl jednoznačný a že částkou 50 mil. Kč byla míněna hodnota celkového finančního objemu za všech 5 zakázek. Poté nesouhlasila s tím, že by bylo ve věci nutno jakkoliv dodatečně vykládat stanovené zadávací podmínky, které byly dle jejího názoru zcela jednoznačné. Podle žalobkyně sám žalovaný na jedné straně připustil, že bylo možno dospět k vymezení zadávacích podmínek výkladem, na straně druhé však dodatečný výklad ve vztahu k technickým kvalifikačním předpokladům dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejných zakázkách“), vyloučil, přičemž tak daný rozpor způsobil nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Tvrzení žalovaného o jediné podané nabídce v obou zadávacích řízeních, a to z důvodu kombinace požadovaných certifikátů, pak žalobkyně označila rovněž za spekulativní a nepřezkoumatelné.
5. Následně žalobkyně zrekapitulovala, že stran porušení týkajícího se technických kvalifikačních předpokladů dle § 56 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách žalovaný shledal předložení certifikátů ČSN EN ISO 13485:2003 a ČSN ISO/IEC 27001:2006 jako důvodné, nicméně v případě certifikátů OHSAS 18001 a ISO 14001 nebyla dle jeho názoru prokázána bezprostřední souvislost těchto dokladů s předmětem dotčených veřejných Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

zakázek, a požadavek na jejich doložení tak nebyl odůvodněn předmětem těchto veřejných zakázek. S tímto závěrem však žalobkyně nesouhlasila, přičemž uvedla, že příčinný vztah mezi požadavkem na prokázání kvalifikačního předpokladu předložením certifikátu systému řízení podniku z hlediska životního prostředí dle norem ISO 14001 a veřejnou zakázkou plynul nejen z obecných mezinárodních požadavků na životní prostředí, ale též ze samotného charakteru veřejné zakázky (tj. pořízení zdravotnické techniky v řádech několika milionů Kč, zahrnující mj. lineární urychlovač – přístroj, který má bezprostřední vliv na životní prostředí a podléhá podmínkám atomového zákona, centrální ředění cytostatik, pojízdny RTG digitální apod., tedy přístroje svou náročností značně zatěžující životní prostředí nejen při jejich výrobě, ale též užíváním a finálně i zákonným požadavkem na jejich ekologickou likvidaci). K požadavku na předložení certifikátu OHSAS 18001 poté žalobkyně poukázala na to, že požadavky na bezpečnost při práci se zdravotnickými prostředky zcela přesahují rámec obecně daný zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Nadto v zadávací dokumentaci zadavatel požadoval po uchazeči zavedený systém managementu bezpečnosti a ochrany zdraví při práci pro předmět zakázky vydaný akreditovanou osobou nebo jiný rovnocenný doklad vydaný členským státem EU. Požadavek na předložení tohoto certifikátu tak zvyšoval jistotu zadavatele ohledně kvality plnění poskytovaných dodavatelem v oblasti bezpečné manipulace a zajištění správných funkcí zdravotnických prostředků. Ze zadání obou veřejných zakázek zároveň bylo rovněž zřejmé, že jejich součástí byl i servis dodaných zařízení (zdravotnických přístrojů), a proto se nejednalo o jednorázovou záležitost.

6. K závěru žalovaného, že se v případě požadavku na předložení uvedených certifikátů jednalo z hlediska jeho charakteru o pochybení závažné, žalobkyně namítla, že žalovaný dané tvrzení nijak blíže nerozvedl a nepoukázal ani na konkrétní ustanovení právního předpisu, na jehož základě bylo vysloveno. Žalobkyně dále odkázala na rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 6. 2020, č. j. 24207/20/5000-10480-703694, v němž byl dříve posouzen požadavek na předložení všech 4 nadepsaných certifikátů jako pochybení „s nižší mírou závažnosti“, kdežto v projednávaném případě, kdy žalovaný shledal jako nedůvodné předložení pouze 2 certifikátů, považoval toto pochybení za „závažné“. V tomto tedy žalobkyně namítla též porušení zásady legitimního očekávání.
7. Žalobkyně také namítla, že ačkoliv v kupní smlouvě nebyly zapracovány požadavky na servisní podmínky, nebylo možno tuto skutečnost hodnotit *a priori* jako chybu. Dle žalobkyně pro vymezení obsahu záručního servisu či záruky bylo podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 9. 2019, č. j. 6 As 113/2009-32, nutno vycházet z příslušné soukromoprávní úpravy dopadající na příslušný soukromoprávní vztah. V daném případě se tak dle žalobkyně jednalo o zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Povaha servisu tak byla do značné míry dána zákonnou úpravou, a proto nebylo třeba tuto úpravu ve smlouvě opakovat. Vzhledem k tomu, že návrh kupní smlouvy byl součástí zadávacích podmínek veřejných zakázek, měli všichni uchazeči možnost se s návrhem kupní smlouvy seznámit. Žalobkyně tudíž považovala formulaci závazku dodavatele k poskytnutí záručního a pozáručního servisu v čl. 5.1 kupních smluv za dostatečnou. Ani zde pak dle názoru žalobkyně žalovaný neuvedl, jakým způsobem dospěl k závěru, že se jednalo o pochybení „s nižší mírou závažnosti“.
8. Současně žalobkyně poukázala na tvrzení žalovaného obsažené v napadeném rozhodnutí, že některá pochybení, kterých se žalobkyně dopustila, považoval za „závažná“ s ohledem na „dané okolnosti“, ačkoliv dle žalobkyně nebylo nikde popsáno, jaké konkrétní „okolnosti“ měl žalovaný na mysli, popř. kde byla upravena „závažnost“ konkrétních pochybení.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

9. Žalobkyně poté ve věci zdůraznila, že k žádnému porušení rozpočtové kázně nedošlo. Rozhodně se dle jejího názoru nejednalo o pochybení spadající pod čl. I bod 22. přílohy Pokynu Generálního finančního ředitelství č. D-53 (dále jen „pokyn D-53“), ale případně toliko o pochybení *„ostatní výše neuvedená, která nemohla (ani potenciálně) mít vliv na výsledek zadávacího řízení“*, tj. o pochybení odpovídající čl. I bodu 23. přílohy pokynu D-53. Ostatně sám žalovaný dle žalobkyně přiznal, že daná pochybení neovlivnila naplnění stanoveného účelu deklarovaného v rozhodnutích o poskytnutí dotace. Dále žalobkyně poukázala na to, že správce daně nepřihlédl k žádné okolnosti, která by svědčila v její prospěch, když specifikoval pouze ty skutečnosti, které odůvodňovaly odvod ve výši 25 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky. Tato skutečnost tedy svědčila pro závěr, že správce daně ve věci ignoroval zásadu proporcionality. Žalobkyně byla nadále přesvědčena o tom, že by stejného výsledku zadávacího řízení bylo dosaženo i kdyby nenastala pochybení, která jí byla vytknuta žalovaným.
10. Závěrem žalobkyně uvedla, že považuje za nepřezkoumatelné také tvrzení žalovaného uvedené v napadeném rozhodnutí, že nebyly shledány relevantní důvody pro snížení odvodů za porušení rozpočtové kázně na žalobkyní navrhovanou výši 0,1 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky.

Vyjádření žalovaného

11. Žalovaný v písemném vyjádření k žalobě navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. K tomu zrekapituloval dosavadní průběh dané věci, jakož i žalobní argumentaci. Současně odkázal na obsah odůvodnění napadeného rozhodnutí. Následně žalovaný zmínil dikci § 44a odst. 8 větu poslední zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění účinném do 29. 12. 2011, resp. § 44a odst. 11 větu poslední zákona o rozpočtových pravidlech, v účinném znění, přičemž upozornil, že je zákon o rozpočtových pravidlech vůči daňovému řádu zákonem zvláštním, který obsahuje zvláštní úpravu pro vyměření odvodu v případě porušení rozpočtové kázně. K tomu dále doplnil znění § 41 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), s tím, že je po dobu řízení před správním soudem prekluzivní lhůta stavěna; v daném případě tak byla dle žalovaného stavěna ode dne podání žaloby proti dřívějšímu napadenému rozhodnutí o odvolání do nabytí právní moci zrušujícího rozsudku krajského soudu, konkrétně ode dne 30. 8. 2017 do dne 15. 9. 2021. Lhůta pro vyměření odvodu se poté dle žalovaného znovu rozběhla dne 16. 9. 2021, přičemž by uplynula až dne 18. 1. 2025. K prekluzi práva pro stanovení odvodu proto dle žalovaného dosud nedošlo. Skutečnost, že žalobkyni nebyl znám § 41 s. ř. s., resp. že žalovaný explicitně v napadeném rozhodnutí na toto ustanovení neodkázal, pak nemohlo založit nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.
12. Dle žalovaného pak z formulace požadavků na splnění kvalifikačních předpokladů, které má splňovat manager projektu a manager jakosti, uvedených v zadávacích dokumentacích, jednoznačně vyplývala pouze ta skutečnost, že se oba měli podílet na celkem 5 obdobných zakázkách za poslední 3 roky v případě veřejné zakázky č. 1 a na celkem 5 obdobných zakázkách za posledních 5 let v případě veřejné zakázky č. 2, avšak nebylo zřejmé, zda se zde stanovený finanční objem 50 mil. Kč vztahoval ke každé zakázce samostatně, nebo zda se mělo jednat o celkový objem všech 5 zakázek dohromady. Takto nejednoznačné nastavení kvalifikačních předpokladů tedy objektivně připouštělo rozdílný výklad, a vznikala tak interpretační nejistota potenciálních uchazečů o zadávací řízení pro splnění požadavků zadavatele veřejné zakázky, čímž došlo k porušení zásady transparentnosti a zákazu diskriminace dle § 6 zákona o veřejných zakázkách. K tomu, zda se stanovený finanční objem 50 mil. Kč vztahoval ke každé zakázce samostatně nebo zda se mělo jednat o celkový Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

objem všech 5 zakázek dohromady, nebylo možno dle žalovaného dospět výkladem obecným, ani žádným jiným výkladem tak, jak to bylo možné u vymezení časového období. Podle žalovaného tudíž bylo nezbytné, aby požadavky zadavatele byly v zadávací dokumentaci stanoveny objektivně, tj. způsobem, jenž by byl chápán a vnímán všemi dotčenými subjekty stejným způsobem. Napadené rozhodnutí je přitom dle žalovaného srozumitelné a založeno na seznatelných důvodech.

13. V kontextu normy OHSAS 18001 a ISO 14001 žalovaný ve věci neshledal souvislost požadavku na předložení daných certifikátů v rámci dotčených jednorázových dodávek, neboť předmět veřejných zakázek nebyl natolik specifický, aby vlastnictví příslušných certifikátů bylo nezbytným předpokladem pro realizaci obou veřejných zakázek. Opodstatněnost požadavku žalobkyně na vlastnictví příslušných certifikátů totiž nebyla ve věci odůvodněna vymezeným předmětem veřejných zakázek ani jejich rozsahem či dalšími specifickými okolnostmi. Dle žalovaného žalobkyně neuvedla, jakým konkrétním způsobem by měly povinnosti vyplývající z požadovaného certifikátu, který specifikuje požadavky na systém managementu bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci a řízení rizik v oblasti bezpečnosti práce a ochrany zdraví při práci, dopad na dodávku, uvedení do provozu a zaškolení její obsluhy nad rámec právních předpisů týkajících se oblasti zdravotnických prostředků, které musí být ze strany zúčastněných subjektů dodržovány. Žalovaný poté nesouhlasil ani s tvrzením žalobkyně, že požadavek na odkazovanou normu byl uveden pouze demonstrativně, neboť předložením normy řady ISO 14001 žalobkyně podmiňovala splnění technických kvalifikačních předpokladů dodavatelem, jak vyplývalo ze zadávací dokumentace.
14. Dále žalovaný konstatoval, že rozhodnutím ze dne 18. 6. 2020, č. j. 24207/20/5000-10480-703697, byly požadavky na 2 certifikáty shledány jak důvodné a další dva – tj. normy OHSAS 18001 a ISO 14001, jako nedůvodné; tedy neoprávněně požadované byly shledány pouze 2 certifikáty, stejně jako v nyní napadeném rozhodnutí. V žalobkyní poukazovaném rozhodnutí pak bylo její jednání spočívající v požadavku na předložení certifikátů OHSAS 18001 a ISO 14001 posuzováno z hlediska možného omezení potenciálních zájemců, kteří danými certifikáty nedisponovali, přičemž byla v obecné rovině připuštěna potencialita ovlivnění zadávacího řízení. Z uvedeného důvodu tak zde byla konstatována spíše nižší míra závažnosti daného pochybení. Ve stávajícím rozhodnutí byl poté posuzován komplexní reálný dopad na obě veřejné zakázky, kdy bylo konstatováno, že jednání žalobkyně bylo způsobilé ovlivnit účast potenciálních zájemců v obou zadávacích řízeních a dále že mohl být též v jeho důsledku ovlivněn výběr nejvhodnější nabídky (tj. zadavatel mohl obdržet více nabídek), což bylo způsobilé ovlivnit i samotný výsledek obou zadávacích řízení.
15. Žalovaný též konstatoval, že k porušení legitimního očekávání žalobkyně nemohlo dojít, neboť s tím, že předmětné pochybení bylo hodnoceno jako závažné, byla žalobkyně seznámena již prostřednictvím Seznámení se zjištěnými skutečnostmi v rámci odvolacího řízení ze dne 21. 3. 2022 a 20. 7. 2022, tj. už před vydáním napadeného rozhodnutí. V obou nadepsaných dokumentech přitom bylo vyloženo, z jakých důvodů bylo dané pochybení shledáno jako závažné.
16. S odkazem na § 78 odst. 4 zákona o veřejných zakázkách žalovaný také připomněl, že zadavatel prostřednictvím hodnotících kritérií určuje, kterým složkám nabídky přikládá význam a které jsou pro něj z hlediska následného plnění důležité. Pokud tedy zadavatel v zadávací dokumentaci vyjádřil prostřednictvím v ní stanovených hodnotících kritérií svou představu o předmětu plnění a podmínkách realizace veřejné zakázky, měly být dané skutečnosti současně včleněny i do návrhu obou kupních smluv i obou kupních smluv Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

následně uzavíraných s vybraným uchazečem. Protože tak žalobkyně ve věci neučinila, nasvědčovala tato skutečnost tomu, že hodnotící kritérium servisní podmínky pro ni nebylo podstatné, a tudíž bylo možno uvést, že dotčené hodnotící kritérium nemělo odpovídající vztah k následnému plnění ani ke způsobu realizace veřejných zakázek, neboť obsah kupních smluv týkajících se veřejných zakázek nebyl v souladu se zadávacími podmínkami.

17. Žalovaný pak v rámci přezkumu stanoveného odvodu za porušení rozpočtové kázně vycházel z nejzávažnějších pochybení, jimiž v posuzovaném případě byla dvě zjištění s rovnocennou mírou závažnosti, konkrétně se jednalo o diskriminační nastavení kvalifikačních předpokladů dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách a technických kvalifikačních předpokladů podle § 56 odst. 4 písm. a) zákona o veřejných zakázkách. Jelikož předmětná pochybení dle žalovaného mohla svým charakterem ovlivnit účast potenciálních uchazečů v obou zadávacích řízeních, a tudíž byla způsobilá ovlivnit i výsledek těchto zadávacích řízení, byla podražena v rámci stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně pod čl. I bod 22 přílohy pokynu D-53. Procentuální rozmezí pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně pro ostatní výše neuvedená pochybení zadavatele, která mohla mít vliv na výsledek zadávacího řízení přitom byla stanovena v rozmezí 50 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky s možností snížení až na 10 %. Vzhledem k charakteru zjištěných pochybení a jejich míře závažnosti poté žalovaný stanovil výši odvodu za porušení rozpočtové kázně na samé spodní hranici možného rozpětí stanoveného čl. I bodem 22 přílohy pokynu D-53 v rámci projektu č. 1 i projektu č. 2 – tj. odvod za porušení rozpočtové kázně ve výši 10 % z částky dotace použité na financování předmětných veřejných zakázek, přičemž neměl relevantní důvody pro jeho snížení na žalobkyní navrhovanou výši 0,1 % z částky použité na financování předmětné veřejné zakázky. Skutečnost, že poskytnuté peněžní prostředky použité na realizaci dotčených veřejných zakázek nebyly použity v rozporu s jejich stanoveným účelem, přitom byla zohledněna ve prospěch žalobkyně právě v rámci stanovení výše odvodu za porušení rozpočtové kázně.

Replika žalobkyně

18. V replice k vyjádření žalovaného žalobkyně zopakovala, že délka prekluzivní lhůty, tj. maximální, konečná a nepřekročitelná lhůta pro stanovení daně, 10 let je upravena v zákonu o rozpočtových pravidlech (§ 44a odst. 11) i v daňovém řádu (§ 148 odst. 5) stejně, přičemž se liší pouze okamžikem počátku běhu lhůty. Žalobním bodem však byla skutečnost, že v napadeném rozhodnutí k této otázce bylo toliko uvedeno, že běh prekluzivní lhůty byl po dobu řízení před správním soudem stavěn, aniž by žalovaný dané tvrzení blíže odůvodnil a uvedl, na základě jakého právního předpisu k tomuto závěru dospěl. Ostatně, až ve vyjádření k žalobě tuto otázku žalovaný zodpověděl, když odkázal na § 41 s. ř. s. S ohledem na tuto okolnost tedy byla dána nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Odkazovaná desetiletá lhůta pro stanovení daně přitom byla konečná a nepřekročitelná, a tudíž bylo třeba i dobu řízení před správním soudem, jehož výsledkem bylo zrušení dřívějšího nezákonného rozhodnutí žalovaného, započítat do délky prekluzivní lhůty.
19. K tomu žalobkyně uvedla, že se předseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v rozhodnutí ze dne 10. 12. 2019, č. j. ÚOHS-R0316/2016/VZ-33930/2019/321/ZSŘ, v předmětné věci přiklonil k závěru, že prekluzivní lhůta vyjádřená v § 270 odst. 8 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů, je konečná a nepřekročitelná, a proto se (prekluzivní lhůta) v průběhu soudního přezkumu ve smyslu § 41 s. ř. s. nestaví ani nepřerušuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

20. Žalobkyně dále uvedla, že v rámci daňového řízení poukazovala na výkladová pravidla, dle nichž bylo možno dospět k závěru, že zadávací podmínky byly určeny jednoznačně. Žalovaný se však ani s jedním výkladovým pravidlem nevypořádal a pouze obecně uvedl, že z žádného výkladu nevyplývá závěr o jednoznačnosti zadávacích podmínek. V napadeném rozhodnutí také žalovaný popřel, že by mohlo vůbec dojít k nějakému dodatečnému výkladu, což byl závěr sám o sobě nesprávný, a to i s odkazem na společné stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže a Ministerstva pro místní rozvoj k výkladu „stáří“ referenčních zakázek dle § 79 odst. 2 písm. a) a b) zákona o zadávání veřejných zakázek. Nadto je dle žalobkyně z odkazovaného společného stanoviska patrný odklon a ústup od přepjatě formalistického výkladu zadávacích podmínek.
21. Dle žalobkyně žalovaný ve věci neuvedl zdůvodnění, proč ve svém předchozím rozhodnutí ze dne 18. 6. 2020 považoval předložení obou požadovaných certifikátů za pochybení „s nižší mírou závažnosti“, kdežto v nyní napadeném rozhodnutí považoval tatáž pochybení za pochybení „závažná“. Pouhé konstatování, že předchozím rozhodnutím nebyla žalobkyně uspokojena, pak dle jejího názoru nebylo logické odůvodnění daného závěru.

Doplnění žalobní argumentace

22. Podáním učiněným dne 6. 4. 2023 žalobkyně doplnila žalobní argumentaci tím, že citovala komentář k § 41 s. ř. s. z odborné publikace Blažek, T., Jirásek, J., Molek, P., Pospíšil, P., Sochorová, V., Šebek, P.: *Soudní řád správní - online komentář. 3. aktualizace.*, C. H. Beck, Praha: 2016, a závěry plynoucí z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011-218. Odkazované přitom dle žalobkyně potvrzuje její žalobní námitku, že lhůta pro stanovení daně dle § 148 daňového řádu, ale i lhůta pro stanovení odvodu za porušení rozpočtové kázně (a penále) podle § 44a odst. 11 zákona o rozpočtových pravidlech, je lhůtou maximální, konečnou a nepřekročitelnou. Tuto lhůtu tedy nebylo možno stavět ani na základě § 41 s. ř. s. V posuzovaném případě tak mělo dojít k porušení rozpočtové kázně v roce 2010, tudíž prekluzivní lhůta začala běžet dne 1. 1. 2011 a uplynula dnem 1. 1. 2021.

Posouzení věci soudem

23. 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 rozhodnutí nebo jeho část odporuje konkrétnímu zákonnému ustanovení, a toto tvrzení i zdůvodnit. Nad rámec žalobních námitek musí soud přihlédnout 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.
24. 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.
25. 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 soudu ze dne 26. 2. 2009, sp. zn. I. ÚS 1169/07, ze dne 1. 7. 2008, sp. zn. III. ÚS 1420/07, ze Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.

26. 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).
27. Soud dále konstatuje, že je v daném případě nutno zohlednit též fakt, že předmětné dotace byly poskytnuty rovněž z rozpočtu EU (konkrétně z Evropského fondu pro regionální rozvoj – ERDF), což plyne jak ze samotného textu Rozhodnutí o poskytnutí dotace na projekt „Modernizace a obnova přístrojového vybavení centra komplexní onkologické péče“ ze dne 31. 3. 2010, tak i z Podmínek rozhodnutí o poskytnutí dotace (viz např. části nadepsané jako „obecná ustanovení“, „výše dotace“ či „způsobilé výdaje“), které byly nedílnou součástí tohoto rozhodnutí. Stejně tak je třeba poukázat na text Rozhodnutí o poskytnutí dotace na projekt „Modernizace a obnova přístrojového vybavení traumatologického centra“ ze dne 29. 9. 2009 a na podmínky rozhodnutí o poskytnutí dané dotace (viz např. části nadepsané jako „obecná ustanovení“, „výše dotace“ či „způsobilé výdaje“), které byly rovněž nedílnou součástí poukazovaného rozhodnutí. Ostatně, ve věci je nepochybné, že napadeným rozhodnutím byly za porušení rozpočtové kázně vyměřeny odvody také do Národního fondu, který je dle § 37 zákona o rozpočtových pravidlech mj. souhrnem peněžních prostředků, které svěřuje EU (dříve Evropské společenství) České republice k realizaci programů nebo projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU. Ministerstvo pak jako platební orgán koordinuje řízení finančních toků prostředků poskytnutých z rozpočtu Evropské unie Národnímu fondu a spravuje tyto prostředky. V řešeném případě proto bylo třeba zohlednit i evropskou úpravu, která vyplývá z přímo použitelných nařízení, a kterou byly správní orgány ve 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„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].

28. V této 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 jsou s ním v rozporu. Jak uvedl Soudní dvůr EU v rozsudku ze dne 9. 3. 1978, ve věci C-106/77, *Simmmenthal*, 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.
29. Na základě zásady přednosti unijního práva tudíž 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.
30. 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. Navíc lze poukázat na fakt, že samotné podmínky obou dotčených rozhodnutí o poskytnutí dotace v jejich textu na unijní právní předpisy výslovně odkazovaly (viz např. i část nadepsaná jako „sankční ustanovení – obecná ustanovení“, v jejímž textu je přímo uvedeno právě nařízení č. 2988/95), přičemž prostředky, které obdrželo a s nimiž dále nakládalo Ministerstvo zdravotnictví zjevně pocházely též z unijního rozpočtu. Na uvedeném nemůže nic změnit ani skutečnost, že byla žalobkyně povinna odvést vyměřené odvody za porušení rozpočtové kázně mj. do rozpočtu Národního fondu (viz § 37 a 38 zákona o rozpočtových pravidlech), nikoliv přímo do unijního rozpočtu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85).
31. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

32. Zdejší soud konstatuje, že pochybení žalobkyně spatřoval žalovaný v postupu, který se vztahoval k zadávacímu řízení. Konkrétně žalovaný konstatoval, že zjištěná pochybení, za která byly uloženy odvody, byla identická pro obě veřejné zakázky (resp. pro oba nadepsané projekty), přičemž se jednalo o nejednoznačnost formulace technických kvalifikačních předpokladů dle § 56 odst. 1 písm. b) zákona o veřejných zakázkách, pochybení související s požadavkem na vlastnictví norem ISO 14001 a OHSAS 18001 potencionálními uchazeči a pochybení, kdy obsah návrhů kupních smluv, jež byly součástí zadávací dokumentace, a tudíž i kupních smluv následně uzavřených s vybraným uchazečem, nebyl v souladu se zadávacími podmínkami, čímž došlo ve věci k porušení zásady transparentnosti a zákazu diskriminace dle § 6 zákona o veřejných zakázkách. Tato 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). Těmito pochybeními žalobkyně tak byl či mohl být poškozen rozpočet Evropského fondu pro regionální rozvoj – ERDF. K výše uvedenému přitom dle obsahu správního spisu došlo v rámci zadávání předmětných veřejných zakázek – tj. ještě před samotnými (finálními) Rozhodnutími o poskytnutí dotace na dotčené projekty, jejichž nedílnou součástí byly stanovené Podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace, ze dne 29. 9. 2009 a 31. 3. 2010.

33. Nařízení č. 2988/95 pak 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.“

34. 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.

35. 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

Manuela Campos Sánchez-Bordony ze dne 8. 9. 2016, *Glencore Céréales France*, C-584/15, body 24 až 26, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85.

36. Soudní dvůr EU poté 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, Kühn 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).
37. 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.
38. 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.
39. 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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.“

40. 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 poskytnutých dotací 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 pro projekt „Modernizace a obnova přístrojového vybavení centra komplexní onkologické péče“ nejpozději den 31. 3. 2010, a pro projekt „Modernizace a obnova přístrojového vybavení traumatologického centra“ nejpozději den 29. 9. 2009, kdy byla vydána (finální) rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahující jejich podmínky, neboť nejpozději v těchto dnech 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 zadávacími řízeními na výběr dodavatele dotčených projektů proběhlo předtím, než byla žalobkyni poskytnuta dotace, nejpozději Rozhodnutími o poskytnutí dotace na předmětné projekty, jejichž nedílnou součástí byly stanovené Podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace, ze dne 29. 9. 2009 a 31. 3. 2010, mohlo dojít v důsledku jednání žalobkyně k porušení zásady transparentnosti a zákazu diskriminace 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 těmito dny totiž žalobkyni vznikl nárok na poskytnutí dotace na dané projekty (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85, ze dne 18. 4. 2017, č. j. 6 Afs 270/2015-48, či ze dne 18. 3. 2022, č. j. 5 Afs 4/2021-66).
41. V projednávané věci jsou tedy okamžiky, kdy došlo k nesrovnalosti dle čl. 1 odst. 1 nařízení č. 2988/95, právě Rozhodnutí o poskytnutí dotace na předmětné projekty, jejichž nedílnou součástí byly stanovené Podmínky rozhodnutí o poskytnutí dotace, ze dne 29. 9. 2009 a 31. 3. 2010, od nichž 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.
42. Ze správního spisu přitom vyplývá, že k samotnému zahájení daňové kontroly pro stanovení povinnosti odvodu za porušení rozpočtové kázně pro oba shora jmenované projekty došlo dne 8. 8. 2012 (viz protokol o zahájení daňové kontroly č. j. 42359/12/013761109509). Zdejší soud tak s ohledem na již dříve rekapitulované v této části uzavírá, že prekluzivní lhůta pro zahájení řízení podle čl. 3 odst. 1 prvního pododstavce nařízení č. 2988/95 byla ve věci dodržena (resp. u žádné z dotčených veřejných zakázek nedošlo k prekluzi práva zahájit řízení o odvodu za porušení rozpočtové kázně).
43. 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 Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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).

44. 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*).
45. 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.
46. 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 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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

„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.“

47. Vycházejí z výše popsaných judikturních závěrů zdejší soud uvádí, že jedná-li se o prekluzivní lhůtu pro zahájení řízení, zákon o rozpočtových pravidlech 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.
48. Vzhledem k tomu, že zákon o rozpočtových pravidlech 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 o rozpočtových pravidlech definuje v § 44a odst. 11 věta poslední (dříve § 44a odst. 8 věta poslední, ve znění účinném do 29. 12. 2011), 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 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. § 44a odst. 11 věty poslední zákona o rozpočtových pravidlech (dříve § 44a odst. 8 věta poslední, ve znění účinném do 29. 12. 2011), nýbrž ze lhůt definovaných v čl. 3 odst. 1 a 2. Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

citovaného nařízení (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2024, č. j. 4 Afs 52/2023-85).

49. V dané souvislosti je pak nutno zdůraznit i to, 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 o rozpočtových pravidlech.
50. 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, okamžik, od něhož bylo nutno počítat prekluzivní lhůtu pro vydání pravomocného rozhodnutí, byl v kontextu projektu „Modernizace a obnova přístrojového vybavení centra komplexní onkologické péče“ nejpozději den 31. 3. 2010, a stran projektu „Modernizace a obnova přístrojového vybavení traumatologického centra“ nejpozději den 29. 9. 2009, kdy byla vydána (finální) rozhodnutí o poskytnutí dotace obsahující jejich podmínky. Nejpozději dne 29. 9. 2017 tak byly správní orgány povinny pravomocně rozhodnout o odvodu za porušení rozpočtové kázně ve vztahu k projektu „Modernizace a obnova přístrojového vybavení traumatologického centra“ a dne 31. 3. 2018 ve vazbě na projekt „Modernizace a obnova přístrojového vybavení centra komplexní onkologické péče“. Napadené rozhodnutí žalovaného však nabylo právní moci až dne 3. 10. 2022, tedy zjevně po uplynutí prekluzivní lhůty v obou odkazovaných částech.
51. Soud závěrem zdůrazňuje, že povinnost podrobit se vyměření odvodu není časově bezbřehá, neboť je vázána prekluzivními lhůtami, k nimž jsou správní orgány i soudy povinny přihlížet z úřední povinnosti (viz odkazovaná judikatura Ústavního soudu v odst. 25). 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 žalobkyni odvod za porušení rozpočtové kázně je tak důvodem, pro který soud přistoupil ke zrušení napadeného rozhodnutí.
52. Z důvodu zjištěné vady se soud již nezabýval dalšími námitkami žalobkyně ani neprováděl jí navrhované dokazování, neboť by to bylo v projednávané věci bezpředmětné.
53. 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.
54. Současně zdejší soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání, 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.
55. 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 20 456 Kč. Náhrada se skládá ze zaplaceného soudního poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a za návrh na přiznání odkladného účinku 1 000 Kč, z částky 12 400 Kč za čtyři úkony právní služby Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.

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, návrhu na přiznání odkladného účinku a repliky – písm. d)], z částky 1 200 Kč jako náhrady hotových výdajů advokáta [čtyři režijní paušály po 300 Kč podle § 13 odst. 1 a 4 advokátního tarifu] a z částky 2 856 Kč představující 21 % DPH, kterou je advokát podle zvláštního právního předpisu povinen odvést z vyčíslené odměny za zastupování a náhrady hotových výdajů. Naproti tomu soud žalobkyni nepřiznal náhradu nákladů řízení za úkon spočívající v doplnění žalobní argumentace, neboť jej nepovažuje za účelně vynaložený, když žalobkyně v tomto podání toliko obsáhle odcitovala komentářovou literaturu k § 41 s. ř. s. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2012, č. j. 9 Afs 72/2011-2018, k čemuž ve stručnosti zopakovala již dříve uplatněnou žalobní argumentaci (resp. na této setrvala).

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 nejbližší 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.

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 11. března 2024

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

Shodu s prvopisem potvrzuje G. Z.